

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La modification, la prolongation et le renouvellement des permis d'urbanisme et d'environnement (en ce compris les permis uniques)

Vandeburie, Aurélien; COENRAETS, Philippe

Published in:

Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken

Publication date:

2007

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Vandeburie, A & COENRAETS, P 2007, 'La modification, la prolongation et le renouvellement des permis d'urbanisme et d'environnement (en ce compris les permis uniques)', *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken*, numéro 1, pp. 55-72.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Modification, prolongation et renouvellement des permis d'urbanisme et d'environnement (en ce compris les permis uniques)

Philippe COENRAETS - Avocat au barreau de Bruxelles, assistant à l'U.L.B.
Professeur à la Haute Ecole Lucia de Brouckère
Aurélien VANDEBURIE - Assistant aux F.U.N.D.P. (Académie Louvain)

— RÉSUMÉ

Cette contribution étudie les rapports qu'entretiennent les permis d'urbanisme et d'environnement avec le temps. Sont successivement examinées les règles applicables en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale en cas de modification, de prolongation et de renouvellement de ces permis. Le régime du permis unique est également abordé.

— SAMENVATTING

In deze bijdrage wordt de verhouding bestudeerd tussen stedenbouwkundige- en milieuvergunningen en de tijd. Vooreerst worden de toepasselijke regels in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderzocht in geval van wijziging, verlenging en hernieuwing van vergunningen. Vervolgens wordt het regime van de unieke vergunning nader onderzocht.

1. Les autorisations administratives que sont le permis d'urbanisme et le permis d'environnement s'inscrivent nécessairement dans une dimension temporelle. Certes avec certaines nuances, l'un et l'autre sont, en effet, accordés pour une durée déterminée, de sorte que se pose la question de leur relation au temps. Ces autorisations sont-elles immuables ? Sont-elles accordées pour un temps donné ? Au contraire, peuvent-elles être prolongées ou renouvelées ? Ces questions ne manquent pas de susciter de multiples difficultés.

Parmi elles, trois aspects retiendront plus particulièrement l'attention. Il s'agira, tout d'abord, de s'interroger sur le pouvoir de l'autorité qui a accordé le permis

d'en *modifier*, d'initiative ou à la demande, le contenu. Il s'agira, ensuite, de se pencher sur les possibilités de *prolonger* une autorisation existante. Enfin, il importera de préciser les conditions dans lesquelles un permis peut être *renouvelé*.

Les permis d'urbanisme et d'environnement feront, bien entendu, l'objet d'un examen séparé. Quant au permis unique, il pourra, dans la plupart des cas et pour l'essentiel, être renvoyé aux dispositions relatives à ces deux types de permis. Le permis unique tient lieu, en effet, de permis d'urbanisme et de permis d'environnement¹. Dans le cadre de ces différents examens, l'attention sera portée tant au droit applicable en Région wal-

¹ Articles 131 du CWATUP et 1^{er}, 11^o et 12^o, du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Le *permis unique wallon* ne doit pas être confondu avec le *permis unique bruxellois*. C'est, en effet, une toute autre hypothèse que recouvre ce vocable sur le territoire de la Région de Bruxelles-capitale. Le permis unique dont il y est question prévoit, lorsqu'une demande de permis d'urbanisme concerne un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement, le dépôt d'une seule demande de permis, laquelle ne fera l'objet que d'une seule instruction et aboutira à une seule prise de décision par le fonctionnaire délégué. Il faut, ici, se rappeler qu'avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 18 juillet 2002, il fallait, pour réaliser des travaux dans un immeuble classé ou en cours de classement, inscrit sur la liste de sauvegarde ou en cours d'inscription, deux permis : un permis d'urbanisme et un permis « patrimoine ». Aujourd'hui, un seul permis est requis : le permis « urbanisme et patrimoine » visé par les articles 175 et suivants du COBAT (voyez sur cette question: 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



lonne qu'à celui en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale².

I. La modification des permis d'urbanisme et d'environnement, ainsi que des permis uniques

A. La modification du permis d'urbanisme

2. La question de la modification du contenu du permis d'urbanisme après sa délivrance peut paraître bien théorique. En effet, il n'est pas contesté qu'un permis d'urbanisme confère des droits acquis à son titulaire et qu'il ne peut être remis en question par l'autorité qui l'a délivré³. Dès lors que le permis a été accordé, son auteur se trouve automatiquement dessaisi du dossier de demande et perd donc sa compétence pour encore en connaître⁴. Ce prin-

cipe essentiel a été justement rappelé par un arrêt du Conseil d'Etat, en cause de « Chez Munir et Flore », n° 56.237, du 13 novembre 1995⁵. Les faits de la cause étaient fort simples puisque la requérante querrelait la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert de « révoquer » - ni plus, ni moins - un permis d'urbanisme devenu pourtant définitif. Le Conseil d'Etat n'a pas manqué de censurer cette décision en soulignant qu'elle allait manifestement à l'encontre du principe d'intangibilité des permis d'urbanisme définitifs⁶.

3. Ce principe, bien affirmé, n'exclut cependant pas certaines exceptions ou nuances. Parmi elles, il convient de faire état de la théorie jurisprudentielle du retrait des actes administratifs⁷. Aux termes de celle-ci, un acte administratif peut, en effet, être retiré par son auteur, disparaissant ainsi de l'ordre juridique, comme s'il n'avait jamais

administratives », *Amén.*, 2006, n° spécial, pp. 27-29 ; D. BATSELE, *Urbanisme et protection du patrimoine à Bruxelles*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, Collection « JLMB opus », 2006, p. 161 et s.). Il ne s'agit donc pas d'instaurer un régime d'autorisation intégrée ayant pour objectif de simplifier les formalités auxquelles est confronté l'auteur d'un projet qui requiert tant un permis d'urbanisme qu'un permis d'environnement. Une procédure centralisée est, toutefois, prévue par l'article 124, §2, du COBAT en ce qui concerne les demandes portant sur un « projet mixte ». Néanmoins, et contrairement à ce qui prévaut en Région wallonne, ce sont bel et bien deux autorisations administratives qui seront délivrées en cas de projet mixte.

² La matière est mise à jour jusqu'au 15 janvier 2007.

³ C.E., arrêt n°134.241, du 10 août 2004, *Denayer, Amén.*, 2005, p. 78 ; M. QUINTIN, *op. cit.*, p. 26 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 432 ; E. ORBAN de XIVRY, « Le décret relatif au permis d'environnement et les polices administratives spéciales », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 440 ; P. LEWALLE, « Légalité, sécurité, stabilité en droit administratif. Un équilibre introuvable ? », in *Liber Amicorum Yvon Hannequart et Roger Rasir*, Diegem, Kluwer, 1997, p. 237 ; F. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 541, n°516. *Adde* : B. JADOT, « L'ordre public écologique et les droits acquis », *A.P.T.*, 1983, pp. 22 à 32. *Comp.* P. NIHOUL et D. LAGASSE, « Les permis de bâtir ou d'urbanisme », in *L'urbanisme dans les actes*, (sous la direction de O. JAMAR), Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 389 et s., n°10 et s., lesquels admettent ce principe avec réserves, considérant qu'un acte administratif ne peut, théoriquement, jamais être considéré comme définitif puisqu'un recours civil ou pénal peut toujours mettre en cause sa légalité sur pied de l'article 159 de la Constitution.

⁴ V. LETELLIER, *Permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement. En Région de Bruxelles-capitale et en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, Collection « Les dossiers du journal des tribunaux », 2003, p. 401, n°389.

⁵ C.E., arrêt n° 56.237, du 13 novembre 1995, *Chez Munir et Flore, Amén.*, 1996, p. 75.

⁶ Voyez, dans le même sens, C.E., arrêt n°25.111, du 7 mars 1985, *Van Kerckove, R.A.C.E.*, 1985 ; B. JADOT, *op.cit.*, p. 23, n°4.

⁷ Sur cette notion et les conditions de sa mise en œuvre, voyez, entre autres : M. LEROY, *op.cit.*, p. 432 et s. ; P. POPELIER, « De intrekking van bestuurshandelingen : een gissing naar een leer van het Hof van Cassatie », *C.D.P.K.*, 2003, pp. 336-340 ; J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *Le Conseil d'Etat de Belgique*, (Ed. B. BLERO), Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 644 et s., n°28 et s. ; M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, E. Story-Scientia, (Thèse), 1991, p. 252 et s., n°196 et s. ; Ph. QUERTAINMONT, « Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs individuels (l'exception d'illégalité et le retrait des actes créateurs de droits) », *R.C.J.B.*, 1990, p. 415 et s., n°7 et s. Plus particulièrement, en ce qui concerne le retrait du permis d'urbanisme ou de bâtir : P. NIHOUL et D. LAGASSE, *op.cit.*, p. 396, n°15 ; F. HAUMONT, *op.cit.*, p. 549, n°523 ; C.E., arrêt n°132.404, du 15 juin 2004, *N.V. Aveve, C.D.P.K.*, 2005, p. 212 ; C.E., arrêt n°136.931, du 29 octobre 2004, *Hublet, Amén.*, 2005, p. 165 ; C.E., arrêt n°123.480, du 25 septembre 2003, *S.A. Mobistar, A.P.M.*, 2003, p. 173 ; *Amén.*, 2004, p. 120.



existé⁸. Ce retrait ne peut toutefois être opéré que dans des conditions très strictes, et ceci afin de rendre compatibles les effets du retrait avec la préservation de la sécurité juridique⁹. Il ne faudrait pas perdre de vue que le retrait est susceptible de porter atteinte, dans certains cas, à des droits acquis par les bénéficiaires de l'acte retiré. C'est la raison pour laquelle les auteurs de cette théorie ont fondé celle-ci sur une différence essentielle entre les actes créateurs de droit et ceux qui ne le sont pas, les actes créateurs de droit ne pouvant être retirés que dans de strictes conditions. Or le permis d'urbanisme appartient manifestement à la catégorie de ces actes créateurs de droit, de sorte qu'il ne pourra être retiré par son auteur que lorsqu'il est illégal (ou irrégulier)¹⁰ et, en même temps, que tant qu'il n'est pas encore devenu définitif. N'est pas définitif l'acte qui est encore susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Est également considéré comme non définitif l'acte qui a fait l'objet d'un tel recours et ce jusqu'à la clôture des débats prononcée à l'issue de l'audience de plaidoiries¹¹.

La théorie du retrait permet donc, par un artifice consistant à retirer en temps voulu le permis initial et à en accorder un nouveau, au contenu modifié, de porter atteinte au principe d'intangibilité du permis d'urbanisme¹².

On rappellera, à cet égard, que le Conseil d'Etat considère que l'autorité qui a retiré un permis est ressaisie du dossier et dispose d'un nouveau délai pour statuer sur celui-ci¹³. Elle se retrouve donc dans la situation qui était la sienne au moment où elle a été saisie de la demande de permis¹⁴.

Faut-il le dire, le mécanisme du retrait est souvent mis à profit pour corriger des erreurs commises par l'autorité délivrante. En effet, c'est le plus souvent à l'occasion des recours portés devant le Conseil d'Etat que l'auteur du permis prend conscience des faiblesses de son travail et, sans attendre une censure juridictionnelle, décide d'anticiper sur un arrêt d'annulation ou de suspension pour purger le permis de ses vices de légalité.

Le retrait d'un permis d'urbanisme n'échappe cependant pas à tout contrôle. Dès lors qu'il s'agit d'un acte administratif unilatéral, il doit faire l'objet d'une motivation formelle et reposer sur une motivation interne fondée en droit comme en fait¹⁵. Retirer et reprendre un permis ne ressortit donc pas au pouvoir d'agir en opportunité. Le retrait ne permet pas de juger autrement un même projet. Il permet seulement de corriger des illégalités commises à l'occasion de la délivrance du permis. Certes, après retrait du permis, l'autorité recouvre sa pleine et entière capacité d'appréciation du projet, mais elle ne pourra l'exercer que dans le droit fil des motifs qui l'ont conduit à retirer le permis. La délivrance d'un permis ensuite du retrait d'un premier permis figure d'ailleurs parmi les cas de motivation formelle renforcée. Le Conseil d'Etat se montre en effet plus sévère dans le contrôle des motifs entourant un permis délivré après retrait d'un permis initial.

4. Peut-on, également, réellement parler d'exception pour qualifier le mécanisme inscrit à l'ancien article 152quater de l'ordonnance O.P.U., aujourd'hui devenu

⁸ Avec cette conséquence, lorsqu'un permis est retiré, qu'à défaut d'être accompagné d'une décision d'octroi du permis, le retrait s'analyse comme une décision de refus. Voyez C.E., arrêt n° 99.089, du 25 septembre 2001, *SPRL Les jardins de Monaco, A.P.T.*, 2001, p. 314, avec l'avis de Monsieur l'auditeur KOVALOVSKY.

⁹ P. LEWALLE, *op.cit.*, pp. 240-241; C.E., arrêt n°43.406, du 21 juin 1993, *Gielen, T.Gem.*, 1994, p. 237; *T.B.P.*, 1994, p. 146. Certains auteurs remettent cependant en cause ces conditions strictes, notamment celle qui s'attache au délai durant lequel l'administration peut procéder au retrait de l'acte irrégulier : D. LAGASSE, « La sécurité juridique doit-elle prévaloir sur la légalité d'un acte administratif ? La théorie du retrait d'acte administratif est-elle encore justifiée en droit belge ? », observations sous C.E., n°90.287, du 18 octobre 2000, *Dechamp, J.T.*, 2001, p. 335, n°1.

¹⁰ Voyez, pour un exemple récent : C.E., arrêt n°137.033, du 5 novembre 2004, *Freches et consorts, Amén.*, 2005, p. 165.

¹¹ C.E., arrêt n° 129.837, du 30 mars 2004, *Lerminiaux, A.P.M.*, 2005, p. 84, *T.B.P.*, 2005, p. 618; C.E., arrêt n°123.480, du 25 septembre 2003, *S.A. Mobistar, A.P.M.*, 2003, p. 173; *Amén.*, 2004, p. 190; C.E., arrêt n°69.444, du 5 novembre 1997, *S.C. Groupe Multipharma*; J. JAUMOTTE, *op.cit.*, p. 647. Messieurs NIHOUL et LAGASSE considèrent toutefois que le retrait d'un acte administratif irrégulier pourra encore avoir lieu après la clôture des débats, et ce jusqu'à ce que le Conseil d'Etat se soit prononcé (P. NIHOUL et D. LAGASSE, *op.cit.*, p. 396, n°15). Dans ce sens également : M. LEROY, *op.cit.*, p. 433.

¹² B. JADOT, *op.cit.*, p. 25, n°10.

¹³ C.E., arrêt n°101.978, du 18 décembre 2001, *Stinglhamber*.

¹⁴ C.E., arrêt n° 113.816, du 17 décembre 2002, *Devillers, Amén.*, 2003, p. 191.

¹⁵ M. LEROY, *op.cit.*, p. 434.



l'article 191 du C.O.B.A.T.¹⁶ ? A vrai dire, non. Ce mécanisme ne permet pas à l'autorité administrative de modifier le contenu du permis d'urbanisme, mais autorise celle-ci à imposer au demandeur des conditions qui impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande de permis. Le demandeur pourra ainsi, pour autant que ces modifications rencontrent les conditions édictées à l'article 191, alinéa 2, du COBAT¹⁷, adapter son projet, et ce sans qu'il ne soit requis d'accomplir à nouveau les mesures particulières de publicité. Cette procédure, qui déroge au principe¹⁸ selon lequel toute modification apportée au dossier de demande après enquête publique et commission de concertation implique un recommencement de ces formalités, intervient donc avant la délivrance du permis. Certes, la mise en œuvre de cet assouplissement de la procédure implique une décision préalable¹⁹ de l'autorité compétente, mais cette décision est prise avant même que l'autorité ne se prononce sur la demande de permis elle-même. Il n'est donc pas porté atteinte au contenu d'un permis existant.

Bien que le COBAT n'en souffle mot, le Conseil d'Etat admet²⁰ que le demandeur de permis puisse également, de sa propre initiative, modifier les plans déposés

avant qu'une décision définitive n'intervienne, et ce sans être obligé de réintroduire une nouvelle demande. La répétition des mesures d'enquête et de publicité ne sera pas requise lorsque les modifications n'affectent pas l'objet de la demande ou la nature de la construction, ont une portée limitée et ne sont que d'ordre accessoire ou subsidiaire et, enfin, trouvent leur fondement dans des avis, observations ou objections émises lors de la phase d'instruction²¹.

En Région wallonne, l'article 116, § 6, du CWATUP permet également au demandeur de permis de déposer des plans modificatifs tant que le collège des bourgmestre et échevins n'a pas statué sur sa demande²². Ce texte prévoyait initialement que le collège échevinal soumettait, le cas échéant, les plans modificatifs à de nouvelles mesures de publicité. Cette formulation a paru ambiguë aux yeux du législateur wallon. Par son décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (décret RESA)²³, celui-ci a complété cette disposition en indiquant que, le cas échéant, le collège des bourgmestre et échevins « peut soumettre » les plans modificatifs à de nouvelles mesures de publicité. La nouvelle mouture du texte conforte le

¹⁶ Pour un commentaire de cette disposition, voyez : V. LETELLIER, *op.cit.*, p. 372, n° 375 ; D. BATSLELE, *op. cit.*, pp. 59-60 ; I. GERKENS, « Article 152 quater », in *Commentaire systématique de l'O.P.U. Le droit de l'urbanisme à Bruxelles*, Diegem, Kluwer, 1998.

¹⁷ Lesquelles se comptent au nombre de trois et sont cumulatives : les modifications ne peuvent, tout d'abord, pas affecter l'objet de la demande ; elles ne peuvent, ensuite, qu'être accessoires ; elles doivent, enfin, viser à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux ou tendre à faire disparaître de la demande les dérogations visées aux articles 153, § 2, et 155, § 2, du COBAT sans affecter cependant l'objet de la demande.

¹⁸ V. LETELLIER, *op.cit.*, p. 374, n°376 ; D. RENDERS, « Les obligations qui incombent à l'administration », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés Universitaires Saint-Louis*, (Sous la direction de B. JADOT), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 219, n° 22. Ce principe n'est, toutefois, pas absolu. Ainsi, il se peut que le projet modifié n'ait pour objet que de rencontrer les objections émises en cours d'enquête ou par la commission de concertation. Dans ce cas, ces formalités ne devront pas être répétées. Par contre, le Conseil d'Etat se montre plus sévère lorsque les modifications qui sont apportées au projet sont fondamentales ou substantielles. Ces modifications devront alors faire l'objet de nouvelles mesures de publicité : C.E., arrêt n°119.123, du 8 mai 2003, *Lerinkcx et vanderkelen, A.P.M.*, 2003, p. 99. Voyez, également, les références citées par B. LOUVEAUX et J. van YPERSELE, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2006, 2^{ème} éd., pp. 575-577.

¹⁹ Toute décision accueillant ou imposant le dépôt de plans complémentaires ou modificatifs constitue un acte préparatoire lequel ne peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat : C.E., arrêt n°118.448, du 17 avril 2003, *Vanden Eynde, A.P.M.*, 2003, p. 78 ; *Amén.*, 2004, p. 48.

²⁰ C.E., arrêt n°130.866, du 29 avril 2004, *Commune de Woluwé-Saint-Lambert, A.P.M.*, 2004, p. 101 ; *Amén.*, 2004, p. 256 ; *Rev.Dr.Comm.*, 2005, p. 38 ; C.E., réf., arrêt n°139.996, du 1^{er} février 2005, *Ville de Bruxelles, Amén.*, 2005, p. 239, solution confirmée par C.E., arrêt n° 157.207, du 30 mars 2006, *Ville de Bruxelles*.

²¹ B. LOUVEAUX et J. van YPERSELE, *op. cit.*, p. 574.

²² Pour un commentaire de cette disposition, voyez F. LAMBOTTE, « Article 116 CWATUP », in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP.*, Diegem, Kluwer, 1998.

²³ Décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, *M.B.*, 1^{er} mars 2005, p. 7663.



large pouvoir d'appréciation que la doctrine et la jurisprudence avaient pu reconnaître au collège échevinal quant à l'opportunité de soumettre les modifications à de nouvelles consultations²⁴. L'article 123, § 2, du CWA-TUP prévoyait également la possibilité de déposer des plans modificatifs devant les instances de recours. Le décret RESA a tout simplement supprimé ce procédé²⁵. Certains auteurs considèrent néanmoins que des plans d'adaptations modestes du projet, tendant à rencontrer les avis ou recommandations émis ou visant à préciser ou à compléter les plans existants, pourront toutefois encore être déposés²⁶.

Une procédure analogue existe en matière de permis d'environnement en région bruxelloise. L'article 57 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement permet ainsi à l'autorité de première instance et aux autorités de recours de solliciter le dépôt de plans nouveaux intégrant les conditions auxquelles elles envisagent de soumettre l'exploitation. Si ces plans ne modifient pas l'objet du projet, le permis d'environnement peut être octroyé dès réception des plans modifiés sans qu'il ne faille soumettre ceux-ci à nouveau aux actes d'instruction auxquels la demande a donné lieu.

5. Demeure, enfin, la question du régime juridique du permis modificatif²⁷. Si l'auteur du permis d'urbanisme n'est pas autorisé à en modifier directement le contenu, n'est-il pas concevable de recourir à un second permis, modifiant le premier ? Rien ne l'interdit, en effet²⁸. La technique est, du reste, fréquemment utilisée par les maîtres d'ouvrage dans le cadre de projets de grande ampleur. Il est rare que de tels projets soient réalisés de manière strictement conforme à ce qui avait été prévu dans le dossier de demande de permis. L'évolution des techniques de construction, l'adoption de nouvelles normes ou, plus simplement, le changement dans les goûts des candidats acquéreurs peuvent décider le maître d'ouvrage à adapter son projet. Ces adaptations prennent la forme d'une demande de permis destiné à modifier le permis existant²⁹. De la combinaison de ces deux permis doit résulter un projet parfaitement conforme à ce qui

sera finalement construit.

Hormis le fait qu'il vient se greffer sur un permis existant, le permis modificatif ne connaît pas de régime juridique particulier. Il sera introduit et instruit selon les mêmes formes que le permis initial. Certes, le contenu du dossier de demande de permis modificatif pourra être sensiblement allégé dans la mesure où l'autorité compétente dispose déjà des éléments de la demande initiale et que seuls les documents présentant les modifications à intervenir devront être produits. D'aucuns pourraient s'en émouvoir et critiquer le procédé, au motif que le dossier de demande de permis modificatif ne serait dès lors pas complet. L'argument n'est pas nouveau. Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de rappeler que le caractère incomplet d'un dossier ne doit entraîner la nullité du permis que dès l'instant où il est établi que l'autorité n'a pas pu statuer en parfaite connaissance de cause³⁰. Une telle démonstration ne pourra être apportée lorsque la même autorité avait été saisie de la demande principale et que, demeurée en possession de cette demande, elle a eu à connaître d'une demande de modifications du projet initial.

Peut-on cependant considérer que le permis modificatif change le contenu du permis initial ? En toute rigueur, non. Même s'il vient se greffer sur un premier permis et ne se comprend que par rapport à celui-ci, le permis modificatif conserve une existence autonome par rapport au premier. L'annulation du permis modificatif n'aura donc pas pour conséquence la mise à néant du permis principal. Le permis modificatif ne se fond donc pas dans le premier permis. Il ne fait pas juridiquement corps avec celui-ci, même s'il prend appui sur lui. En cas d'annulation du permis modificatif, le maître d'ouvrage aura encore le choix d'exécuter son projet conformément à ce que prévoit son premier permis. A l'inverse, l'annulation du permis initial entraînera nécessairement l'impossibilité de mettre en œuvre le permis modificatif. Certes, l'existence juridique de ce dernier ne sera pas affectée par la mise à néant du permis principal. Mais, dans les faits, il ne sera plus possible de le mettre en œuvre puisque les actes et travaux sur lesquels il était censé venir

²⁴ Ph. BOUILLARD, « La réforme permanente du C.W.A.T.U.P. : aperçu de l'épisode décret RESA », *Amén.*, 2005, p. 189 ; V. LETTELIER, *op.cit.*, p. 369, n°372.

²⁵ Article 84 du décret du 3 février 2005.

²⁶ Ph. BOUILLARD, *op.cit.*, p. 191.

²⁷ Pour un exemple, voyez : C.E., arrêt n°51.471, du 1^{er} février 1995, *Commune de Mont Saint-Guibert*, *Amén.*, 1995, p. 34. Sur cette question, consultez : C. THIEBAUT, « Le permis d'urbanisme modificatif », *Amén.*, 2001, p. 123 et s.

²⁸ F. HAUMONT, *op.cit.*, p. 552, n°530.

²⁹ Pour un exemple récent, voyez C.E., arrêt n°126.154, du 8 décembre 2003, *Peetremans-Beelings*, *A.P.M.*, 2004, p. 7.

³⁰ C.E., arrêt n° 89.920, du 29 septembre 2000, *Della Montagna*, *Amén.*, 2001, p. 178.



s'appuyer ne sont plus autorisés.

6. On évitera également la confusion entre modifier un permis d'urbanisme et exercer un pouvoir de réformation³¹. Les législations wallonnes et bruxelloises prévoient, en effet, l'existence de recours administratifs organisés qui permettent à une autorité autre que celle compétente en premier degré de statuer à nouveau sur le dossier de demande de permis³². Ces autorités exercent une compétence de réformation³³, en ce sens que leurs décisions viennent purement et simplement se substituer à celles prises antérieurement³⁴, de sorte que celles-ci sont réputées ne jamais avoir existé. Dans ce cas, plusieurs décisions se succèdent dans le temps, sans que l'une ne vienne modifier l'autre. Il ne saurait donc être question pour l'autorité agissant sur recours de modifier le permis accordé par l'autorité de premier degré. En réalité, la décision de celle-là vient remplacer celle prise par celle-ci³⁵. On ne se trouve dès lors pas dans un cas de modification de contenu de permis, mais, plus simplement, de réformation d'une première décision par une autorité supérieure.

B. La modification du permis d'environnement

7. A l'inverse des permis d'urbanisme, les permis d'environnement ne vivent pas dans un régime juridique d'intangibilité. La raison doit en être trouvée dans des interventions expresses du législateur. Tant en Région wallonne qu'en Région de Bruxelles-Capitale, le législateur a, en effet, considéré qu'il était opportun de confier à l'autorité délivrante le soin de modifier, le cas échéant, le contenu des permis d'environnement. Ceci se comprend aisément. Les exigences de protection de l'environnement et de la santé humaine connaissent des évolutions dans le temps, le plus souvent dans le sens d'un renforcement. La prise en compte de cette évolution et sa traduc-

tion dans les permis d'environnement existants impliquent nécessairement le pouvoir de modifier le contenu de ces permis. A l'inverse des permis d'urbanisme, le législateur a donc prévu des mécanismes d'adaptation des autorisations existantes. Ces mécanismes obéissent à un régime juridique strict, compte tenu de ce qu'ils dérogent au principe d'intangibilité des actes administratifs définitifs créateurs de droit. Ils peuvent être rangés en deux catégories, selon qu'ils trouvent à s'appliquer à la demande du titulaire du permis ou à l'initiative de l'auteur du permis.

§ 1er. Les modifications du permis à la demande de son titulaire

8. Tant le droit wallon que le droit bruxellois comportent des dispositions qui permettent au titulaire d'un permis d'environnement d'informer l'autorité compétente de changements intervenus dans l'exploitation des installations visées par son autorisation et de l'inviter à prendre en considération ces changements en modifiant éventuellement les conditions assortissant son permis. Ce mécanisme repose donc sur une nécessaire collaboration entre le titulaire du permis et l'administration.

9. Parmi les différentes hypothèses envisagées par l'article 7, §2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, le législateur a visé les transformations et extensions d'installations déjà autorisées³⁶. Plus précisément, il est requis que l'exploitant notifie préalablement à l'autorité compétente la transformation ou l'extension de ces installations, lorsque celles-ci entraînent l'application d'une nouvelle rubrique d'installations classées ou lorsqu'elles sont de nature à aggraver les dangers, nuisances ou inconvénients inhérents à l'installation autorisée. Si l'application d'une nouvelle rubrique peut être facilement identifiée par l'exploitant, en revanche, l'aggravation des dangers, nuisances ou inconvé-

³¹ Sur cette notion, voyez P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 291, n°241.

³² Articles 119 et s. du CWATUP; articles 165 et s. du COBAT. Voyez V. LETELLIER, *op.cit.*, pp. 99 et s., n° 78 et s. (Région wallonne) et pp. 127 et s., n°105 et s. (Région de Bruxelles-capitale) ; B. HAVET, «La procédure de recours en matière de permis d'urbanisme en Région wallonne », in *La police des autorisations d'urbanisme en région wallonne depuis le 1^{er} octobre 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 87 et s. ; B. LOUVEAUX et J. van YPERSELE, *op. cit.*, pp. 646 et s. ; D. BATSELE, *op.cit.*, pp. 69-73.

³³ C.E., arrêt n°114.322, du 9 janvier 2003, *Finoulst, A.P.M.*, 2003, p. 21 ; C.E., arrêt n°87.738, 31 mai 2000, *Ubl et Salières, A.P.M.*, 2000, p.112 ; M. PÂQUES, « Contentieux administratif et recours en matière de délivrance de permis de bâtir et de lotir », *Act.dr.*, 1992, p. 1121, n°28.

³⁴ C.E., arrêt n°129.729, du 25 mars 2004, *Claerman et consorts, A.P.M.*, 2004, p. 83.

³⁵ V. LETELLIER, *op.cit.*, p. 416, n° 398, et les références citées ; Ph. COENRAETS, *Le droit de l'urbanisme en Région de Bruxelles-capitale*, Bruxelles, Kluwer, 2001, p. 97, n°236.

³⁶ V. LETELLIER, *op.cit.*, pp.168-169, n°145.



nients repose sur une appréciation éminemment subjective de l'exploitant. N'y a-t-il pas un risque de voir certains exploitants considérer qu'il n'y a pas aggravation et ne pas procéder à la notification requise par l'article 7 ? Le risque ne peut être évidemment exclu. Il n'en demeure pas moins qu'en s'abstenant de notifier à l'autorité compétente l'existence d'une transformation ou extension d'une installation l'exploitant court le risque de se placer en situation d'infraction³⁷. La prudence recommande donc de procéder systématiquement à la notification de toute transformation ou extension d'installations. Précisons néanmoins qu'il est des hypothèses qui, quoique voisines de celles envisagées par l'article 7, n'entrent pas dans les prévisions de cette disposition. Il en va ainsi de la modification de la nomenclature des installations classées entraînant le classement d'installations autorisées dans de nouvelles rubriques.

L'article 7 offre à l'autorité compétente un délai d'un mois dans lequel celle-ci détermine si une nouvelle demande de permis d'environnement doit être introduite. L'autorité ne dispose donc pas du pouvoir de modifier le permis d'environnement existant. Le législateur a donc opté en faveur de la délivrance d'un nouveau permis intégrant les transformations ou extensions envisagées. Ce mécanisme ne remet cependant pas en cause le permis existant, qui continue à produire ses effets, tant durant l'instruction de la nouvelle demande de permis qu'en cas de refus de ce nouveau permis.

Par contre, si l'autorité ne se manifeste pas auprès de l'exploitant dans le délai d'un mois, l'article 7 prévoit que l'exploitant peut exécuter la transformation ou l'extension notifiée. Dans ce cas, le permis existant n'est pas modifié. Le législateur considère que les modifications apportées aux installations existantes ne méritent pas, dans ce cas, que le permis soit adapté. L'autorisation de procéder à cette transformation ou à cette extension résulte dès lors de l'ordonnance elle-même. Il n'y a donc pas d'acte administratif et, par conséquent, pas de recours juridictionnel possible, sauf à mettre en cause la responsabilité de l'autorité pour avoir laissé passer le délai d'un

mois prévu à l'article 7.

10. Le décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement contient une disposition qui, si elle peut, au premier regard, apparaître comme analogue à celle de l'ordonnance précitée, en est, en réalité, toute différente. Ainsi, l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, du décret wallon soumet-il à l'obtention préalable d'un permis la transformation ou l'extension d'un établissement de classe 1 ou de classe 2 lorsque, soit, cette transformation ou extension entraîne l'application d'une nouvelle rubrique d'une classe autre que de classe 3, soit, elle est de nature à aggraver directement ou indirectement les dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement.

L'article 10, § 2, du décret prévoit également une procédure particulière lorsque les transformations ou extensions d'un établissement de classe 1 ou 2, non visées par le paragraphe 1^{er} de cette disposition, affectent le descriptif ou les plans annexés au permis. L'exploitant doit les consigner dans un registre et, de manière périodique³⁸, en adresser le relevé au fonctionnaire technique et au collège des bourgmestre et échevins. Si l'une de ces autorités estime que la transformation ou l'extension aggrave le risque de l'exploitation ou implique la mise en œuvre d'une nouvelle rubrique de classement et nécessite, alors, une nouvelle rubrique, elle invite, dans les quinze jours de la réception du relevé précité, l'exploitant à déposer une demande de permis.

La différence entre l'article 7, § 2, de l'ordonnance et l'article 10 du décret wallon tient au fait que, en Région wallonne, la modification apportée à l'établissement constitue un « fait générateur »³⁹ de l'obligation d'obtenir un permis. L'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, du décret wallon est exempt de toute ambiguïté à cet égard⁴⁰. Il en est également de même en ce qui concerne les transformations ou extensions d'un établissement de classe 1 ou 2, non visées par le paragraphe 1^{er} de cet article, mais qui affectent le descriptif ou les plans annexés au permis. Le délai de quinze jours laissé au fonctionnaire délégué ou

³⁷ Voyez l'article 96, § 1^{er}, 2^o et 5^o, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement.

³⁸ Voyez l'article 110 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Une copie de la liste des transformations ou extensions de l'établissement intervenues doit être envoyée tous les ans à partir de la mise en œuvre du permis.

³⁹ C. LARSEN et J.-F. NEURAY, « Classification et « fait générateur » », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement. Actes du colloque interuniversitaire organisé à Louvain-la-Neuve, les 18 et 19 novembre 1999, par les facultés de droit des universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le centre d'étude du droit de l'environnement des Facultés universitaires Saint-Louis, et l'Institut de Gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 37.

⁴⁰ Cette disposition s'insère, par ailleurs, dans une section 4 du chapitre 1^{er} du décret wallon du 11 mars 1999, qui s'intitule : « *Faits générateurs de l'obligation d'obtenir un permis ou de faire une déclaration* ».



au collège des bourgmestre et échevins pour enjoindre à l'exploitant de déposer, sans délai, une demande de permis n'emporte pas les mêmes effets que celui d'un mois laissé à l'autorité compétente en Région de Bruxelles-capitale pour requérir de l'exploitant qu'il introduise une demande de permis.

Le délai de quinze jours prévu par le décret wallon - et, le cas échéant, son dépassement - n'emportent, en effet, pas d'exonération pour l'exploitant d'obtenir un permis d'environnement pour les transformations apportées, dès lors que ce délai est un délai d'ordre⁴¹. A l'inverse, l'article 7, § 2, 2°, *in fine*, de l'ordonnance du 5 juin 1997 prévoit qu'à défaut pour l'autorité compétente d'indiquer, dans un délai d'un mois, à l'exploitant qu'il doit déposer une demande de permis, celui-ci peut exécuter les transformations projetées. L'article 10 du décret wallon impose donc, en toutes hypothèses, la délivrance d'un permis d'environnement à la suite de l'avènement d'un des faits générateurs repris en ses paragraphes 1 et 2. La situation visée par l'article 7, § 2, de l'ordonnance bruxelloise pourra, par contre, être autorisée sans que le permis initial ne soit modifié, ou sans qu'un nouveau permis ne soit délivré.

§ 2. Les modifications du permis à l'initiative de l'autorité publique

11. Les législations wallonne et bruxelloise reconnaissent à l'autorité compétente le pouvoir de modifier le contenu d'un permis d'environnement, et ce même en l'absence d'infractions. La reconnaissance de ce pouvoir s'explique

aisément par la nécessité de revoir, à intervalles réguliers, les conditions assortissant les permis d'exploiter en fonction de l'évolution des meilleures technologies disponibles. Certains auteurs n'hésitent d'ailleurs pas à faire peser sur l'autorité délivrante une obligation de mise à jour des autorisations administratives, toute carence dans ce travail d'actualisation pouvant engager la responsabilité de cette autorité⁴².

12. La révision des conditions d'une autorisation environnementale ne peut cependant avoir lieu que dans les circonstances décrites avec précision par la réglementation régionale. Ainsi, l'article 65, §1^{er}, du décret wallon du 11 mars 1999 autorise-t-il l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations en premier degré à modifier les conditions du permis lorsque celles-ci ne permettent plus de respecter des normes d'immission fixées par le Gouvernement ou lorsqu'elles ne sont plus de nature à préserver la santé de l'homme et l'environnement des dangers, nuisances ou inconvénients nés de l'exploitation des installations classées⁴³. De même, l'article 64 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement prévoit-il que l'autorité compétente en première instance peut procéder, aux mêmes fins que celles prévues par l'article 65 du décret wallon, à la modification des conditions assortissant un permis. Les circonstances dans lesquelles cette intervention peut avoir lieu sont également décrites par l'ordonnance⁴⁴.

L'article 65, § 1^{er}, du décret wallon, a été récemment modifié par un décret du 7 juillet 2006⁴⁵. Si les conditions d'intervention de l'autorité compétente pour déli-

⁴¹ F. HAUMONT, « L'exploitant et le fonctionnement de l'établissement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement. Actes du colloque interuniversitaire organisé à Louvain-La-Neuve, les 18 et 19 novembre 1999, par les facultés de droit des universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le centre d'étude du droit de l'environnement des Facultés universitaires Saint-Louis, et l'Institut de Gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 203.

⁴² J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 323-326, n°151.

⁴³ L'article 65, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 prévoit, plus précisément, que l'autorité compétente peut, sur avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement, compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation : « 1° si elle constate que les conditions ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier ; 2° si cela est nécessaire, pour assurer le respect des normes d'immission fixées par le Gouvernement ; 3° si cela est nécessaire pour assurer le respect des exigences en matière de surveillance et de déclaration des émissions de gaz à effet de serre spécifiés des installations ».

⁴⁴ Toute décision de modification doit être prise après avoir donné, au titulaire du permis, la possibilité d'adresser ses observations, même oralement. La décision de modification est motivée et notifiée à l'exploitant par envoi recommandé à la poste. Il s'agit de formalités substantielles : C.E., arrêt n°117.731 du 31 mars 2003, *Etat belge, Amén.*, 2003, p. 252.

⁴⁵ Voyez l'article 2 du décret du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *M.B.*, 9 août 2006, entré en vigueur le 4 février 2007, comme le prévoit l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*M.B.*, 24 janvier 2007, p. 3113). Le report de l'entrée en vigueur de cette disposition ne manque pas de surprendre. Comme le rappelait, en effet, la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis sur l'avant-projet



vrer le permis d'environnement demeurent inchangées, la procédure à suivre est, quant à elle, entièrement modifiée⁴⁶, et ceci afin non seulement de transposer la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de

l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement⁴⁷, mais également afin de répondre aux exigences de l'article 6, § 10, de la Convention d'Aarhus^{48 49}. La nouvelle procédure mise en place prévoit, en effet, l'intervention du fonctionnaire technique avant la

de décret soumis à examen, il convenait d'adopter *sans délai* les modifications de la législation interne en vue d'assurer la complète transposition de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, dès lors que le délai de transposition de cette directive avait expiré le 25 juin 2005 (Avis n° 39.700/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc.parl.wall.*, sess. 2005-2006, n° 387/1, p. 8) !

⁴⁶ L'autorité compétente pour délivrer le permis ne peut plus, dorénavant, se contenter de l'avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement, comme c'était le cas précédemment. L'autorité compétente sera, tout d'abord, tenue d'envoyer sa proposition ou la demande de complément ou de modification des conditions particulières d'exploitation au fonctionnaire technique, lorsque ce dernier n'est pas l'autorité compétente pour délivrer le permis. Cette proposition ou cette demande devront également être envoyées à l'exploitant, ainsi qu'au collègue communal de la ou des communes sur le territoire de laquelle est situé l'établissement et ce pour autant que ledit collègue n'est pas l'autorité compétente pour octroyer le permis d'environnement. Lorsqu'il est saisi sans pour autant avoir la qualité d'autorité compétente pour délivrer le permis, le fonctionnaire technique dispose d'un délai de trente jours à dater de la réception de la proposition ou de la demande de complément ou de modification des conditions d'exploitation pour donner un avis sur la nécessité d'organiser une enquête publique. A défaut d'avoir formulé cet avis dans le délai précité, l'enquête publique est obligatoirement organisée. Lorsque le fonctionnaire technique est l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement, il transmet sa décision d'organiser une enquête publique au collègue des bourgmestres et échevins concomitamment à l'envoi de la proposition ou de la demande précitée.

C'est, en effet, le collègue communal qui organise, en toutes hypothèses, la tenue de l'enquête publique, et ce, conformément aux articles 24 à 26, §2, alinéa 1^{er}, et 27 à 29, du décret du 11 mars 1999.

Une fois l'enquête publique terminée et les différents avis émis recueillis, le fonctionnaire technique envoie son propre avis à l'autorité compétente dans les cinquante jours suivant la clôture de l'enquête publique. Si aucune enquête n'a été organisée, son avis doit être communiqué dans les cinquante jours suivant l'envoi de la proposition ou de la demande de complément ou de modification des conditions particulières d'exploitation. L'autorité compétente est tenue de statuer dans un délai de trente jours à dater du jour où elle reçoit l'avis du fonctionnaire technique. Si l'autorité compétente ne se prononce pas dans ce délai, l'avis du fonctionnaire technique vaudra décision et modification du permis. Lorsque le fonctionnaire technique est lui-même l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement, la demande est alors censée rejetée.

⁴⁷ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, 25 juin 2003, L 156/17. Sur cette directive, consultez J. SAMBON, «La directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE », *Amén.*, 2004, pp. 3-12.

⁴⁸ Lequel dispose que « Chaque Partie veille à ce que , lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1^{er}, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu ». La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est entrée dans notre ordre juridique à la suite de l'assentiment des différentes assemblées compétentes : décret wallon du 13 juin 2002, ordonnance du 7 novembre 2002, décret flamand du 6 décembre 2002 et loi du 17 décembre 2002. Sur cette Convention, on consultera: C. LARSEN, «La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Amén.*, 2001, pp. 269-297. En ce qui concerne plus particulièrement le droit de participation du public aux décisions relatives à l'environnement : B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés Universitaires Saint-Louis*, (Sous la direction de B. JADOT), Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 132-150 ; dans le même ouvrage : C. LARSEN, « Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme », pp. 159- 203.

⁴⁹ La doctrine n'avait, d'ailleurs, pas manqué de constater que le législateur wallon - la situation était toutefois identique en Région de



tenue éventuelle d'une enquête publique, mais également après celle-ci. L'ancienne législation prévoyait déjà que l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement ne pouvait compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation que sur avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement. Le fonctionnaire technique se prononcera également, dorénavant, lorsqu'il n'est pas l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement, sur l'opportunité⁵⁰ de réaliser une enquête publique. Celle-ci ne pourra être imposée que dans deux hypothèses limitativement énumérées par le décret : soit lorsque la proposition ou la demande de modification des conditions d'exploitation vise le cas où une pollution causée par l'établissement est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission existantes d'un permis ou d'inclure de nouvelles valeurs limites d'émission, soit lorsque la demande de complément ou la modification des condi-

tions particulières d'exploitation peut avoir un effet important sur l'environnement⁵¹. Le fonctionnaire technique appréciera le caractère important ou non de cet effet sur l'environnement. Comme l'indiquent les travaux préparatoires du décret⁵², le fonctionnaire technique pourra se fonder, pour ce faire, sur des critères objectifs, tels que ceux repris dans le guide d'application de la Convention d'Aarhus, lequel renvoie à l'appendice III de la Convention d'Espoo et à l'annexe III de la directive 85/337/C.E. concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement.

L'examen approfondi de la nouvelle mouture de cette disposition décrétales dépasse le cadre strict de notre contribution. Qu'il nous soit permis de renvoyer aux commentaires appropriés qui y seront, très certainement, prochainement consacrés⁵³.

Le législateur bruxellois n'a, quant à lui, pour l'heure, pas encore procédé aux modifications qui s'imposent afin

Bruxelles-Capitale - n'avait pas encore étendu le principe de l'enquête publique aux cas de modification des conditions d'exploitation d'un établissement ou d'une installation pour lequel un permis est délivré (B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », *op. cit.*, pp. 94-95, n° 6). Dans ce sens également, mais à propos du respect de l'article 6, § 10, de la Convention d'Aarhus : C. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Amén.*, 2001, p. 282.

⁵⁰ Projet de décret modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, Commentaire des articles, *Doc.parl.wall.*, sess. 2005-2006, n° 387/1, p. 3. Le texte du décret finalement adopté emploie, toutefois, le terme « nécessité ».

⁵¹ On remarquera que c'est suite à l'insistance de la section de législation du Conseil d'Etat que cette seconde hypothèse a été introduite dans le décret. Certes, le texte en projet répondait bien aux exigences de l'article 4, 3., a., de la directive 2003/35/CE, dès lors qu'il soumettait à enquête publique les propositions ou demandes de modifications des conditions du permis lorsque la pollution causée par l'installation est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission existantes de l'autorisation ou d'inclure de nouvelles valeurs limites d'émission. Le Conseil d'Etat a, à raison, fait remarquer que la portée de l'article 6, § 10, de la Convention d'Aarhus était plus large que celle de l'article 4 de la directive 2003/35/CE. Cette disposition s'applique, en effet, aux activités visées au paragraphe 1^{er}, à savoir non seulement les activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I de la Convention d'Aarhus, mais aussi, beaucoup plus généralement, à toute décision relative à une activité non visée par l'annexe qui peut avoir un effet important sur l'environnement. Le texte en projet devait donc être adapté afin d'en assurer la conformité au regard de l'article 6, § 10, de la Convention d'Aarhus (Avis n° 39.700/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc.parl.wall.*, sess. 2005-2006, n° 387/1, p. 9).

⁵² Exposé des motifs du projet de décret modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *Doc. parl. wall.*, sess. 2005-2006, n° 387/1, p. 2.

⁵³ Une première question qui traverse l'esprit est de savoir si le législateur a correctement transposé la directive 2003/35/CE, et si la nouvelle mouture de l'article 65 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement rencontre les exigences de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. A cet égard, on remarquera que l'article 65 du décret wallon laisse au fonctionnaire délégué le soin d'apprécier si la demande de complément ou la modification des conditions particulières d'exploitation est de nature à avoir un effet important sur l'environnement. Or, selon les rédacteurs de la Convention d'Aarhus, il est exclu que l'autorité amenée à statuer sur la demande de permis ait un quelconque pouvoir d'appréciation à ce propos (C. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *op.cit.*, p. 282). L'avenir nous dira si ce point de vue doit l'emporter, auquel cas il conviendra de revoir le nouveau dispositif wallon.

Dans l'état actuel des textes, le fonctionnaire technique pourra refuser d'organiser une enquête publique. De quels recours disposent, alors, les tiers intéressés désireux de pouvoir se faire entendre quant à la proposition ou à la demande de complément de modification des conditions particulières d'exploitation ? Il pourra s'agir, par exemple, des voisins de l'exploitation. Le décret ne prévoit aucun recours contre la décision du fonctionnaire technique, peu importe à ce propos que ce dernier accepte ou refuse d'organiser l'enquête



d'assurer la mise en conformité de son droit interne avec le droit communautaire, et, plus largement, avec le droit international⁵⁴.

13. Dès lors que tout acte administratif – et la décision

de modifier les conditions d'un permis en constitue un – doit reposer sur des motifs admissibles en droit et en fait⁵⁵, lesquels doivent être formellement énoncés⁵⁶, l'autorité qui modifie d'initiative un permis doit exposer les circonstances qui, au regard de la réglementation,

publique. Seule la décision adoptée, in fine, par l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement peut faire l'objet d'un recours en réformation devant le Gouvernement wallon. Ce recours peut être introduit par toutes les personnes visées par l'article 67 du décret -qui reste inchangé à ce propos-, ainsi que par toutes les personnes justifiant d'un intérêt contre cette décision. La décision du fonctionnaire technique est un acte préparatoire de la décision finale adoptée par l'autorité compétente pour compléter ou modifier les conditions particulières du permis. A ce titre, elle ne peut faire l'objet d'aucun recours. Les irrégularités qui s'attachent aux actes préparatoires peuvent, toutefois, être invoquées à l'appui du recours dirigé contre l'acte administratif définitif (B. LOMBAERT, « Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés Universitaires Saint-Louis*, (Sous la direction de B. JADOT), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 228). En l'espèce, c'est donc devant le Gouvernement wallon et ensuite, le cas échéant, devant le Conseil d'Etat, que la décision du fonctionnaire technique de ne pas organiser d'enquête publique pourra être querellée. Comme le constate Jacques SAMBON, ni la directive 2003/35/CE, ni la Convention d'Aarhus, qui imposent pourtant l'organisation d'un recours juridictionnel contre les décisions, actes et omissions relevant des dispositions relatives à la participation du public, ne requièrent un contrôle juridictionnel direct à l'encontre de ce type d'actes qualifiés de « préparatoires » en droit belge (J. SAMBON, *op. cit.*, p. 9 ; dans le même sens, B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 229- 230). Face au refus du fonctionnaire technique d'organiser une enquête publique, il est permis de se demander si les personnes intéressées pourraient se tourner vers le juge des référés pour qu'il prévienne ou fasse cesser toute atteinte fautive au droit procédural de participation que d'aucuns ont cru pouvoir tirer de la Convention d'Aarhus, voire de la directive 2003/35/CE (B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 233 et les références citées). Il faudrait alors se convaincre que la Convention d'Aarhus a un effet direct, en tout cas les dispositions qui consacrent pareil droit. Il semble, par ailleurs, que l'article 4, 3), a), soit formulé de manière suffisamment claire, précise et inconditionnelle pour que cette disposition produise, après l'échéance de son délai de transposition, des effets directs. Sur cette base, il pourrait être requis du juge des référés qu'il ordonne au collège communal d'organiser une enquête publique malgré la décision négative du fonctionnaire technique. La faute consisterait alors à avoir refusé, au mépris du droit procédural de participation, ainsi que des instruments internationaux qui l'organisent, la tenue d'une enquête publique. Or, s'agissant d'une décision d'une autorité administrative, le juge judiciaire ne pourrait apprécier purement et simplement l'opportunité de la décision du fonctionnaire technique. Il ne pourrait substituer son appréciation à celle du fonctionnaire technique sans violer le principe de la séparation des pouvoirs. Tout au plus peut-il sanctionner les erreurs manifestes d'appréciation. La jurisprudence vise par là "*l'acte procédant d'un choix manifestement déraisonnable, manifestement erroné, hors de toute proportion par rapport aux faits*" (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 906, n°508). Le contrôle juridictionnel demeure, en tout état de cause, marginal. Si ce type d'action aboutit, l'autorité compétente pour compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation sera alors obligée de tenir compte des résultats de cette enquête publique imposée par décision de justice.

⁵⁴ L'ordonnance du 5 juin 1997 ne prévoit pas d'enquête publique en cas de modification des conditions d'exploitation d'un permis d'environnement. La législation bruxelloise viole, à cet égard, tant la directive 2003/35/CE, que la Convention d'Aarhus. L'autorité compétente peut-elle pallier à ce défaut de transposition de la directive 2003/35/CE et organiser, d'initiative, une procédure d'enquête publique assurant les garanties prévues par le droit communautaire ? Un arrêt récent du Conseil d'Etat laisse penser que même dans cette hypothèse, le permis n'est pas régulièrement délivré (C.E., arrêt n° 163.214, du 5 octobre 2006, *Bijvoet et Moselle*). Dans cette affaire, la législation wallonne organisant la procédure de notice d'évaluation des incidences avait été annulée par la Cour d'arbitrage. La partie adverse arguait que la demande de permis d'urbanisme déposée était accompagnée d'une notice d'évaluation préalable des incidences, de sorte que le moyen soutenant que la directive 85/337/CE serait violé n'était pas fondé. Le Conseil d'Etat rejeta l'argumentation de la partie adverse, refusant de prendre en considération la notice d'évaluation des incidences déposée en absence de disposition décrétable transposant la directive précitée).

⁵⁵ X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs : question d'actualité », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruges, La Chartre, Collection La Bibliothèque de droit Administratif, 2005, p. 41, n°46; J. JAUMOTTE, *op.cit.*, p. 636. Il s'agirait d'ailleurs, selon ces auteurs, d'un principe général de droit.

⁵⁶ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, articles 2 et 3.



justifient cette adaptation des conditions du permis. Cette motivation doit permettre, le cas échéant, après épuisement des voies de recours administratifs organisés^{57 58}, un contrôle juridictionnel et une censure des erreurs manifestes d'appréciation.

14. Dans les deux Régions, il est expressément indiqué que l'autorité compétente pour modifier le permis pourra agir de sa propre initiative, ou à la demande de l'exploitant^{59 60}. Certains auteurs considèrent qu'il serait ainsi permis au titulaire du permis d'introduire une telle demande lorsqu'il rencontre des difficultés dans l'application de certaines conditions d'exploitation⁶¹.

Il convient, toutefois, de ne pas se méprendre sur la nature des modifications pouvant intervenir dans le cadre de ce pouvoir d'actualisation des autorisations. Il n'est

évidemment pas concevable d'utiliser cette compétence pour toucher à des éléments autres que les conditions d'exploitation, étant, par exemple, la durée pour laquelle le permis a été accordé ou, plus fondamentalement, l'objet même de l'autorisation. D'autres procédures permettent d'obtenir ces modifications, étant la prolongation du permis ou le permis modificatif. Certains auteurs, dont nous partageons l'opinion, ont également pu être d'avis que ces procédures de modification ne pouvaient, en Région wallonne⁶², pas davantage être utilisées pour permettre à l'autorité d'alléger les obligations contenues dans le permis initial⁶³. Il faut admettre que cette opinion doit être revue à la lecture des changements apportés par le décret du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Il est, en effet, dorénavant prévu qu'une enquête publique sera orga-

⁵⁷ En Région wallonne, l'article 69 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement renvoie au chapitre IV de ce même décret et, par conséquent, à la procédure prévue en matière de recours concernant la délivrance d'un permis d'environnement (voyez, également, les articles 20 à 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement). Ce recours était, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999, réservé aux personnes visées par l'article 67, c'est-à-dire à celles qui peuvent demander à l'autorité compétente de modifier ou compléter les conditions particulières d'exploitation. Elles sont en effet présumées avoir intérêt à quereller pareille décision. Il a déjà été indiqué que ce recours est dorénavant également ouvert aux personnes qui, bien que n'étant pas visées par l'article 67 du décret, justifient d'un intérêt contre la décision prise par l'autorité compétente. Le décret du 7 juillet 2006 modifie aussi les effets qu'il faut attacher à l'introduction de ce recours, puisqu'il n'est, dorénavant, plus suspensif de la décision attaquée.

⁵⁸ En Région de Bruxelles-Capitale, l'article 80 de l'ordonnance du 5 juin 1997 prévoit, quant à lui, que la décision portant modification des conditions dont est assorti le permis peut faire l'objet d'un recours devant le collège d'environnement, selon les mêmes modalités que les recours introduits contre les décisions relatives à la délivrance d'un permis. Les décisions du collège d'environnement pourront encore être critiquées devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵⁹ Ces dispositions auraient donc pu être examinées dans le § 1^{er} de cette section.

⁶⁰ Article 67, 1^o, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ; article 64, § 1^{er}, alinéa 2 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement. En Région wallonne, la demande de complément ou de modification des conditions particulières d'exploitation peut également émaner des autorités administratives consultées au cours de la procédure de délivrance du permis, de tout titulaire d'un droit réel ou personnel sur un bien qui est ou risque d'être endommagé par l'abaissement de la nappe phréatique provoqué par une prise d'eau, ainsi que de tout titulaire d'une prise d'eau potabilisable octroyé antérieurement et non périmé si cette prise d'eau est ou risque d'être altéré en quantité ou qualité.

⁶¹ F. HAUMONT, « L'exploitant et le fonctionnement de l'établissement », *op.cit.*, p. 209.

⁶² En Région de Bruxelles-Capitale, la formulation de la compétence donnée à l'autorité compétente pour modifier, à la demande du titulaire de permis, les conditions d'exploitation permet d'aboutir à une conclusion différente. Ainsi, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 64 de l'ordonnance du 5 juin 1997 ne renvoie pas à son alinéa précédent et, par conséquent, aux pouvoirs nécessairement limités aux objectifs et circonstances qui y sont décrits. Il n'y a donc pas lieu, en Région de Bruxelles-Capitale, lorsque l'autorité compétente agit sur demande de l'exploitant, de limiter à certaines hypothèses précises les pouvoirs dont elle dispose lorsqu'elle entend modifier les prescriptions du permis; ceci à condition que la demande introduite par le titulaire de permis, et par conséquent, la modification envisagée, n'entraînent pas d'aggravation des dangers ou nuisances pour l'environnement et la santé humaine.

⁶³ En Région wallonne, seules des conditions plus strictes pouvaient, en effet, répondre aux hypothèses visées par l'article 65, § 1^{er} du décret et à l'objectif poursuivi par le législateur wallon lors de l'adoption de cette disposition, objectif qui consiste à ajuster les conditions d'exploitation s'il apparaît qu'elles ne suffisent pas ou plus pour garantir une protection adéquate de l'homme et de son milieu (V. LETELLIER, *op.cit.*, p. 241, n^o233, citant toutefois *contra*, F. GRAUX, A. LEBRUN, L. LEBRUN, J. MARBEHAN et J. PIRLET, *Le nouveau permis d'environnement*, Bruxelles, Kluwer, 2000, p. 106).



nisée lorsque la demande de complément ou de modification des conditions particulières d'exploitation peut avoir un effet important sur l'environnement. Or, il paraît acquis que des conditions d'exploitation moins lourdes pourraient entraîner un impact important sur l'environnement. Par contre, on imagine plus difficilement que des conditions plus sévères emportent pareil effet.

15. Enfin, il convient encore d'avoir égard à l'article 65, § 2, du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement qui permet à l'autorité compétente de suspendre temporairement ou de retirer le permis s'il apparaît que, mêmes, en complétant ou modifiant les conditions d'exploitation, celles-ci causeraient des dangers, nuisances ou inconvénients présentant une menace grave pour l'homme ou l'environnement. Les autorités compétentes veilleront évidemment à agir avec prudence dans l'emploi de ce pouvoir de suspension ou de retrait de permis. L'absence de possibilité de pouvoir compléter ou modifier les conditions d'exploitation devra, tout d'abord, être dûment démontrée. Ensuite, il conviendra encore d'établir la gravité de la menace pour l'homme ou l'environnement⁶⁴. La mesure de retrait ou de suspension temporaire devra, enfin, être proportionnée aux conditions de sa mise en œuvre.

L'article 64 de l'ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 prévoit également, dans des conditions somme toute différentes⁶⁵, un pouvoir de suspension ou de retrait que l'autorité compétente pour délivrer le permis pourrait mettre en œuvre. A la différence du retrait ou de la suspension qui peut être opérée en Région wallonne, il s'agit, ici, d'agir directement sur le permis lorsqu'une infraction est constatée. Cette mesure prend dès lors la forme d'une véritable sanction, ce qui n'est pas le cas des

mesures visées par l'article 65, § 2, du décret wallon du 11 mars 1999⁶⁶.

C. La modification des permis uniques

16. Si, en Région wallonne, le permis unique tient lieu de permis d'urbanisme et de permis d'environnement, il était somme toute logique de prévoir que le permis unique cumule, par un procédé de législation par référence, le contenu et les effets de ces deux permis⁶⁷. L'article 97 du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement précise, à cet égard, quelles sont ses dispositions et celles du CWATUP qui sont applicables au permis unique.

Le chapitre VII du décret du 11 mars 1999, relatif au contenu et aux effets du permis d'environnement, ainsi que celui relatif aux conditions d'exploitation et obligations de l'exploitant (VIII) sont ainsi, entre autres, rendus applicables au permis unique. A quelques nuances près, le commentaire consacré aux articles 10 et 65 du décret du 11 mars 1999 peut donc être transposé ici, *mutatis mutandis*.

Pour rappel, la modification des conditions particulières d'exploitation ne donne pas lieu à un nouveau permis d'environnement. Elle intervient, en effet, de plein droit⁶⁸. Cette modification pourra, le cas échéant, avoir un impact sur l'établissement classé, nécessitant alors l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme, lequel viendra s'ajouter au permis unique initial. Il faudra, alors, cumuler les prescriptions de ce permis d'urbanisme modificatif avec les prescriptions du permis unique, dont les conditions particulières d'exploitation auront été modifiées ou complétées.

⁶⁴ D. LAGASSE, « La surveillance et l'action des pouvoirs publics », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement. Actes du colloque interuniversitaire organisé à Louvain-La-Neuve, les 18 et 19 novembre 1999, par les facultés de droit des universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le centre d'étude du droit de l'environnement des Facultés universitaires Saint-Louis, et l'Institut de Gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 236.

⁶⁵ L'autorité délivrante peut suspendre un permis d'environnement ou le retirer si le titulaire du permis d'environnement ne respecte ni les conditions générales d'exploitation des installations prises par arrêté du Gouvernement ni les conditions particulières contenues dans le permis d'environnement. Elle dispose des mêmes pouvoirs lorsque le titulaire de permis viole les obligations énumérées à l'article 63 de l'ordonnance.

⁶⁶ D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 235, n° 13.

⁶⁷ J. SAMBON, « Les projets mixtes et les permis uniques », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement. Actes du colloque interuniversitaire organisé à Louvain-La-Neuve, les 18 et 19 novembre 1999, par les facultés de droit des universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le centre d'étude du droit de l'environnement des Facultés universitaires Saint-Louis, et l'Institut de Gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 363, n° 37.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 369, n° 46.



Par ailleurs, l'autorité compétente pourra, sur la base de l'article 65, § 2, du décret du 11 mars 1999, décider de retirer le permis unique en ce qu'il tient lieu de permis d'environnement. Dans cette hypothèse, le permis unique subsistera néanmoins en tant que permis d'urbanisme. Les effets de ce retrait seront donc limités.

Une autre hypothèse particulière est celle de la modification de la configuration d'un établissement couvert par un permis unique. Cette modification urbanistique pourra nécessiter l'introduction d'une nouvelle demande de permis unique si elle s'accompagne d'une transformation ou de l'extension de cet établissement doublée d'un changement de classe, d'un changement de rubrique ou d'une aggravation des dangers, nuisances ou inconvénients pour l'homme ou l'environnement⁶⁹. Dans cette hypothèse, en effet, une simple demande de permis d'urbanisme ne pourrait suffire. Cependant, même si la modification urbanistique n'entraîne pas un changement de classe ou de rubrique ou une aggravation des risques pour l'homme et l'environnement, elle affectera, la plupart du temps, le descriptif ou les plans annexés au permis. Dans ce cas, cette transformation devra être consignée par l'exploitant dans le registre prévu à cette fin et sera communiquée au fonctionnaire technique et au collègue communal. Ceux-ci pourront inviter l'exploitant à introduire une demande de permis d'environnement. Une demande de permis unique ne devrait, toutefois, pas être introduite puisque, concrètement, ce n'est qu'une fois le permis d'urbanisme délivré que la transformation ou l'extension de l'établissement sera consignée au registre.

Enfin, si l'article 116, § 6, du CWATUP n'est pas visé par l'article 97 du décret du 11 mars 1999, c'est, tout simplement, parce que l'article 93, § 3, du même décret prévoit déjà que le demandeur peut produire des plans modificatifs et un complément, corollaire de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences.

17. Le législateur bruxellois n'a pas instauré de mécanisme de permis unique au sens où l'entend le droit

wallon. Toutefois, la procédure d'introduction et d'instruction des demandes de permis d'urbanisme et d'environnement connaît, en cas de projet mixte, certaines simplifications. A cet égard, est considéré comme "mixte" un projet qui, au moment de son introduction, requiert à la fois un permis d'environnement relatif à une installation de classe I.A. ou I.B. et un permis d'urbanisme⁷⁰. Dans cette hypothèse, les procédures sont coordonnées en ce sens, notamment⁷¹, que les instances qui doivent être consultées dans le cadre de l'instruction des deux demandes agiront de concert. Leur consultation par les autorités compétentes se fera, en effet, simultanément.

La législation bruxelloise prévoit, en outre, un lien entre les effets du permis d'urbanisme et ceux du permis d'environnement. Il s'agit, plus précisément, d'appliquer les règles de la suspension et de la caducité réciproque. Ainsi, les effets de la première autorisation délivrée seront suspendus jusqu'à ce qu'une décision définitive intervienne sur la seconde demande de permis⁷². Est définitive la décision qui n'est plus susceptible de faire l'objet des recours administratifs que le législateur a organisés. En vertu de la règle de caducité, la décision définitive qui refuse la délivrance de la seconde autorisation emportera, de plein droit, la caducité du premier permis⁷³.

II. La prolongation et le renouvellement des permis d'urbanisme et d'environnement, ainsi que des permis uniques

A. La prolongation et le renouvellement du permis d'urbanisme

18. Les effets du permis d'urbanisme ne sont, une fois mis en œuvre, et sauf disposition légale expresse⁷⁴, pas limités dans le temps. La question de la prolongation et du renouvellement des permis d'urbanisme serait-elle, alors, dépourvue d'intérêt?

S'ils peuvent conférer à leur titulaire certains droits

⁶⁹ C. THIEBAUT, *op. cit.*, p. 130.

⁷⁰ Article 124, § 1^{er} du COBAT.

⁷¹ Voyez, pour davantage de détails, V. LETELLIER, *op. cit.*, pp. 292-293.

⁷² Article 101, § 3, du COBAT et article 12, 7°, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement.

⁷³ Article 101, § 3, du COBAT et article 12, 8°, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement.

⁷⁴ Voyez, en Région wallonne, les hypothèses visées par l'article 88 du CWATUP. Il s'agit, par exemple, des établissements temporaires ou d'essai, ou encore des infrastructures relatives à des équipements communautaires ou de service public. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, voyez l'article 102 du COBAT, ainsi que l'arrêté du 29 janvier 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux permis d'urbanisme à durée limitée (*M.B.*, 24 mars 2004) qui arrête la liste des actes et travaux qui en raison de leur objet ou de leur nature nécessitent un permis à durée limitée.



acquis, les permis d'urbanisme sont soumis à diverses contraintes lors de leur mise en œuvre. Ces contraintes sont généralement rassemblées sous le vocable de « péremption »⁷⁵. Ce terme signifie qu'un permis d'urbanisme doit, pour conserver ses effets, être mis à exécution dans un délai précis et, ensuite, qu'il doit être exécuté sans discontinuité prolongée. Qu'il s'agisse du droit wallon ou du droit bruxellois, le délai de péremption du permis d'urbanisme a été fixé à deux ans⁷⁶. C'est, en effet, dans ce délai que les travaux autorisés par le permis devront avoir été entamés de manière significative. Cette exigence peut varier en intensité en fonction de la nature des travaux concernés. Dans certains cas, en effet, ce sont les travaux de gros œuvre qui devront avoir débuté dans ce délai⁷⁷.

19. Le délai de deux ans peut toutefois faire l'objet d'une prolongation d'une durée complémentaire d'un an. Ici aussi, il n'existe pas de réelle différence entre les législations wallonne et bruxelloise. Dans les deux cas, en effet, le titulaire du permis doit solliciter la prorogation auprès de l'autorité délivrante. Cette demande doit être formulée dans un délai précis, soit deux mois avant l'échéance des deux ans en Région de Bruxelles-Capitale, soit trente jours avant cette même échéance en Région wallonne. Les deux législations varient cependant sur le point de savoir si cette prolongation peut être accordée une ou plusieurs fois. Le Code wallon n'a prévu qu'une seule possibilité de prolongation, un permis ne pouvant donc sortir ses effets au-delà de trois ans si les travaux n'ont pas

été commencés de manière significative. Il n'en va pas de même dans le Code bruxellois puisque l'article 101, § 2, dispose que « la prorogation peut également être reconduite annuellement, chaque fois que le demandeur justifie qu'il n'a pu mettre en œuvre son permis par cas de force majeure ou lorsqu'il fait état d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat introduit à l'encontre de son permis et sur lequel il n'a pas encore été statué ». La prise en considération explicite du cas de force majeure constitue une avancée significative du droit bruxellois. En effet, ce dernier règle un point de droit souvent débattu, à savoir la détermination des conséquences que peuvent avoir certaines circonstances sur la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme. On peut songer, non seulement à un recours au Conseil d'Etat dirigé contre le permis, mais aussi un arrêt de chantier décrété par les autorités compétentes en la matière. A cet égard, le droit bruxellois met un terme à une divergence⁷⁸ de jurisprudence entre le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Pour ces derniers, en effet, il n'y a pas de cas de force majeure qui tienne et le permis se périmait par l'écoulement du temps, quoiqu'il advienne⁷⁹. A l'inverse, le Conseil d'Etat admet la prolongation du délai de péremption du permis dans certaines circonstances précises qui empêchent la mise en œuvre de l'autorisation de bâtir⁸⁰.

⁷⁵ Sur cette notion, voyez B. LOUVEAUX et J. van YPERSELE, *op. cit.*, p. 773-809 ; D. LAGASSE, « La péremption des permis d'urbanisme et de lotir », in *Pratique notariale et droit administratif. Aménagement, environnement et opérations immobilières des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 44 à 76 ; D. LAGASSE, « Article 87 », in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Diegem, Kluwer, 1998 ; F. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 541, n°516. Pour un commentaire de l'article 87 de l'ordonnance O.P.U. du 29 août 1991, dont le contenu est identique à celui de l'article 101 du COBAT, voyez Ph. COENRAETS, *Le droit de l'urbanisme en Région de Bruxelles-capitale*, Bruxelles, Kluwer, 2001, pp. 106 à 111 ; B. LOUVEAUX et J. van YPERSELE, « Article 87 », in *Commentaire systématique de l'O.P.U. Le droit de l'urbanisme à Bruxelles*, Diegem, Kluwer, 1998 ; R. VEKEMAN, « Het verval van de stedenbouwkundige vergunning in het Brussels Gewest », *T.Gem.*, 1998, pp. 148-150.

⁷⁶ Article 87, § 1^{er}, du CWATUP ; article 101, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du COBAT.

⁷⁷ Ce que précise expressément l'article 101, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du COBAT.

⁷⁸ Voyez B. LOUVEAUX et J. van YPERSELE, « Article 87 », *op. cit.*, pp. 24-25 ; D. LAGASSE, « Article 87 du CWATUP », *op. cit.*, p. 28 et les références citées.

⁷⁹ Cass., 2 avril 1998, *Bull.*, 1998, p. 433 ; *R.D.J.P.*, 1998, p. 289, note de D. LINDEMANS ; *R.W.*, 1998-1999, p. 365, note de M. ROOSEMONT.

⁸⁰ C.E., arrêt n°72. 808, du 26 mars 1998, *A.S.B.L. « Inter Environnement Bruxelles » et consorts, A.P.M.*, 1998, p. 66 ; *Amén.*, 1998, p. 245. Pour un exemple récent, voyez C.E., arrêt n° 157.809, du 20 avril 2006, *Wislez et Leujeune, Amén.*, 2006, p. 209.



B. La prolongation et le renouvellement du permis d'environnement

20. Les permis d'environnement ont quant à eux, par contre, une durée de vie nécessairement limitée⁸¹. L'examen des conditions dans lesquelles ils peuvent être renouvelés ou prolongés présente, dès lors, un intérêt certain.

Prolongation et renouvellement ne doivent pas être confondus. Dans le premier cas, le permis initial demeure ; seul son terme est modifié. Dans le second cas, le permis initial ne subsiste pas puisqu'un nouveau permis est délivré à l'issue de la période de validité du premier. La différence n'est pas sans importance. Elle se marque, surtout, dans la procédure administrative qui conduit l'autorité à prolonger ou à renouveler une autorisation. En effet, lorsqu'il s'agit de prolonger un permis existant, l'autorité n'aura pas à instruire une demande de permis, mais simplement à se prononcer sur l'allongement de la période pour laquelle le permis a été délivré. Par contre, en matière de renouvellement de permis, l'autorité est amenée à examiner une nouvelle demande de permis. Renouveler un permis signifie, en réalité, remplacer un permis venu à échéance par un nouveau permis. Dans ce cas, c'est donc une procédure complète d'instruction qui devra être menée à bien, avec des conséquences non négligeables. Ainsi, si un établissement classé vient à changer de classe ou à être soumis à étude d'incidences, le renouvellement du permis pour cet établissement devra obéir aux règles de procédure applicables à cette nouvelle classe ou aux contraintes résultant de la réalisation d'une étude d'incidences.

Les effets des recours ouverts contre les décisions de

la prolongation et de renouvellement seront également différents. La mise à néant de la décision de prolonger un permis ne laissera intact celui-ci que pour son terme initial, alors que l'annulation de la décision de renouveler le permis n'aura aucune incidence sur le permis initial.

Le renouvellement d'un permis n'appellera pas davantage de commentaires, puisqu'il s'agit, en définitive, de se référer aux règles applicables aux demandes ordinaires, bien que *nouvelles*, d'introduction et d'instruction des demandes de permis d'environnement.

21. A première vue, le renouvellement d'un permis paraît plus aléatoire que la prolongation d'un permis existant. Ceci n'est cependant pas totalement exact. Ce serait perdre de vue que la compétence de l'autorité en matière de prolongation de permis d'environnement n'est nullement liée. Il n'y a, en effet, aucune automaticité – contrairement à la prolongation des permis d'urbanisme⁸² – dans l'octroi de la prolongation d'un permis d'environnement. Le titulaire de celui-ci ne dispose pas d'un droit à la prolongation. En d'autres termes, lorsqu'elle est saisie d'une demande de prolongation, l'autorité, non seulement peut, mais encore doit procéder à un examen de l'opportunité d'accorder celle-là. Il est des circonstances où la prolongation sera le plus souvent refusée. Que l'on songe aux installations classées qui ont été autorisées à une époque où il n'existait pas d'évaluation des incidences sur l'environnement⁸³ et qui, entre le moment de la délivrance du permis d'exploiter et celui de la demande de prolongation, sont soumises à étude d'incidences. Cette situation est loin d'être théorique. Il suffit d'avoir à l'esprit les permis accordés, voici trente ans, sous l'empire du titre Ier du R.G.P.T. pour l'exploitation de parkings

⁸¹ En Région wallonne, un permis d'environnement ne peut, en principe, être accordé que pour une durée maximum de vingt ans (article 50 du décret du 11 mars 1999 relative au permis d'environnement). En Région de Bruxelles-Capitale, ce délai est de quinze ans.

⁸² Comme l'a rappelé récemment le Conseil d'Etat, une demande de prorogation d'un permis d'urbanisme n'est pas une nouvelle demande de permis. L'autorité n'a, par conséquent, pas le pouvoir d'apprécier à nouveau la demande originaire : C.E., arrêt n°139.157, du 12 janvier 2005, S.A. COMPAGNIE IMMOBILIERE DE BELGIQUE, *Amén.*, 2005, p. 236.

⁸³ Cette époque n'est pas si lointaine... Ce n'est, en effet, que depuis la transposition en droit interne par les différentes autorités compétentes (à savoir, les Régions) de la directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, que pareille obligation s'impose à certains exploitants. Voyez J. SAMBON, « L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne », *Amén.*, 2004, pp. 65-85 ; J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne », in *Actualité du cadre de vie en région wallonne. Aménagement du territoire et urbanisme. Evaluation des incidences sur l'environnement NATURA 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 15-69 ; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 245-271, et les nombreuses références citées ; V. HAENEN, « Le nouveau régime de l'évaluation des incidences sur l'environnement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement. Actes du colloque interuniversitaire organisé à Louvain-La-Neuve, les 18 et 19 novembre 1999, par les facultés de droit des universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le centre d'étude du droit de l'environnement des Facultés universitaires Saint-Louis, et l'Institut de Gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 371-410.



couverts comportant plus de deux cent emplacements... En agissant ainsi, les autorités éviteront les critiques qui considèrent que la technique de la prolongation du permis permettrait de se soustraire aux exigences de la législation en matière d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

L'octroi pur et simple ou le refus de prolongation ne sont cependant pas les deux seules alternatives possibles. L'autorité peut, en effet, estimer devoir, à l'occasion de la prolongation du permis, en modifier les conditions⁸⁴. L'octroi d'une prolongation peut constituer le moment idéal pour procéder à une actualisation de ces conditions d'exploitation. Ne perdons pas de vue, à ce propos, que l'autorité délivrante a le devoir d'opérer cette actualisation, afin, notamment, de mettre en conformité le permis avec les normes environnementales les plus récentes. À défaut de ce faire, elle engagerait sa responsabilité.

22. Par ailleurs, le législateur est aussi intervenu afin d'encadrer les possibilités de prolonger un permis d'environnement et d'éviter que, par des prolongations successives, un permis n'ait plus de réelle limite dans le temps.

En Région de Bruxelles-Capitale, la prolongation ne peut être accordée pour une durée qui soit plus longue que celle pour laquelle les permis peuvent être octroyés. L'autorité délivrante ne peut accorder le permis pour une durée excédant quinze ans. Dès lors, la prolongation ne pourra pas porter sur une durée supérieure, également, à quinze ans ; avec cette conséquence que si l'autorité décide de prolonger pour une période plus courte que quinze ans⁸⁵, une troisième prolongation – même ne dépassant pas le nombre d'années pour lesquelles une prolongation plus longue eut été possible – ne sera pas admise. L'article 62, §2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 prévoit également, de manière expresse, que si la de-

mande de prolongation n'est pas introduite au plus tard un an avant l'échéance du permis originaire, une nouvelle demande de permis devra être introduite.

En Région wallonne, par contre, la durée du permis d'environnement ne peut être prolongée. L'article 52, §1^{er}, du décret du 11 mars 1999 l'interdit, sauf pour les établissements temporaires, pour lesquels une prolongation peut être accordée pour une durée égale à celle du permis initial, sans que la prolongation puisse toutefois excéder un an⁸⁶.

C. La prolongation et le renouvellement du permis unique

23. Le décret RESA a apporté quelques modifications au régime de péremption des permis uniques. Auparavant, les articles 45, 48, 1^o, et 53 du décret du 11 mars 1999 trouvaient à s'appliquer en vertu de l'article 97 du même décret. Le permis devait, sous peine de péremption, être mis en œuvre dans le délai indiqué par l'autorité compétente avec un maximum de deux années⁸⁷. La doctrine⁸⁸ s'était interrogée sur la signification des mots « mis en œuvre », lesquels n'étaient, il est vrai, pas définis par le législateur.

Le décret RESA a modifié l'article 97 du décret du 11 mars 1999⁸⁹ et lui a adjoint trois nouveaux alinéas. Il est, dorénavant, prévu que le permis sera périmé si les travaux n'ont pas été commencés de manière significative dans les deux ans de l'envoi du permis unique ou du rapport de synthèse tenant lieu de permis. L'article 137 du CWA-TUP, qui permet à l'autorité qui délivre le permis de déterminer l'ordre dans lequel les travaux doivent être exécutés, est, à cet égard, rendu expressément applicable au permis unique⁹⁰. La péremption opère de plein droit. Le délai de mise en œuvre peut être prorogé une fois pour une durée d'un an, pour autant que l'exploitant

⁸⁴ En ce sens, voyez l'article 62, § 6, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement.

⁸⁵ La prolongation d'une durée maximale de quinze ans pourra naître de l'ordonnance elle-même. L'article 62, § 6, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 reproduit ici le mécanisme déjà utilisé dans son article 7, § 2, examiné ci-avant. L'autorité compétente est, en effet, en principe, tenue de notifier sa décision au demandeur au plus tard 6 mois avant l'écoulement du délai de validité du permis (pour autant qu'une demande de prolongation lui ait été adressée dans le délai d'un an précédent l'expiration de la durée de validité du permis). En l'absence de décision notifiée dans ce délai, le demandeur peut, par envoi recommandé à la poste, adresser un rappel à l'autorité défaillante. Si, à l'expiration d'un nouveau délai de deux mois, prenant cours à la date du dépôt, à la poste, de l'envoi recommandé contenant rappel, le demandeur n'a pas reçu de décision, le permis est censé prolongé pour une durée de 15 ans.

⁸⁶ Sur la procédure à suivre, voyez V. LETELLIER, *op. cit.*, p. 228, n° 217.

⁸⁷ Délai éventuellement prorogeable pour une durée maximale de deux ans.

⁸⁸ J. SAMBON, « Les projets mixtes et les permis uniques », *op. cit.*, pp. 365-366.

⁸⁹ L'article 97, alinéa 1^{er}, rend dorénavant applicable aux permis uniques les chapitres Ier, VII, VIII, IX, X et XIII du décret du 11 mars 1999 à l'exclusion des articles 48, § 1^{er}, 1^o et 53, relatifs à la péremption du permis d'environnement.

⁹⁰ Article 97, alinéa 3, 3^{ème} tiret nouveau du décret du 11 mars 1999.



introduise cette demande trente jours avant l'expiration du délai de péremption.

24. L'article 48, 2°, du décret du 11 mars 1999 reste d'application aux permis uniques. Par conséquent, la totalité du permis délivré devient caduque si l'établissement autorisé n'est pas exploité durant deux années consécutives. Ce faisant, le législateur wallon a voulu lutter contre l'interruption prolongée de l'exploitation, c'est-à-dire le « chômage »⁹¹ de l'établissement. Tant sous ses aspects urbanistiques qu'environnementaux, le permis cessera alors d'exister à l'échéance de cette période de deux ans.

25. Enfin, en ce qui concerne sa durée, le permis unique est soumis à un double régime⁹². En effet, en tant qu'il tient lieu de permis d'environnement, sa durée sera nécessairement limitée. En tant qu'il tient lieu de permis d'urbanisme, sa durée ne sera, par contre, pas limitée. Par conséquent, à l'expiration du délai de validité du permis d'environnement, le permis unique demeurera. Il ne vaudra cependant plus que comme permis d'urbanisme. Un nouveau permis d'environnement devra donc être sollicité par l'exploitant.

En guise de conclusion

26. Les différents mécanismes qui viennent d'être décrits mettent singulièrement à mal le principe d'immutabilité des actes administratifs. Les permis d'urbanisme et, surtout, d'environnement n'ont pas pour effet de cliquer une situation, mais doivent, au contraire, pouvoir faire l'objet d'adaptations. Dans certains cas, cela va jusqu'à permettre à une autorité qui a statué sur une demande de permis de se saisir à nouveau du dossier, même si le permis accordé est devenu, depuis lors, définitif.

La mise en œuvre des mécanismes de modification, de renouvellement ou de prolongation des permis ne va pas sans susciter un certain contentieux. L'insatisfaction peut venir du titulaire du permis, mécontent des nouvelles conditions qui lui sont imposées ou du refus de prolonger suffisamment longtemps celui-ci. Elle peut

également émaner de tiers, pour des motifs exactement inverses.

Quoiqu'il en soit, le juge saisi de ces recours ne pourra avoir égard qu'aux effets produits par ces décisions lorsqu'il s'agira d'apprécier l'existence d'un risque de préjudice grave, difficilement réparable. Est-ce à dire pour autant qu'il sera possible de faire une totale abstraction du permis initial ? La question sera inévitablement posée en matière d'installations classées où d'aucuns n'hésiteront pas à plaider en faveur d'une appréciation globale du risque, sans opérer de décomposition entre le permis tel qu'il existait initialement et tel qu'il a été ensuite modifié. D'autres répondront négativement à la question, estimant que l'exigence d'un lien de causalité entre l'acte attaqué et le risque vanté s'y oppose fermement.

Un examen du régime juridique des mécanismes de modification, de renouvellement et de prolongation de permis permet, en tout cas, de relativiser – sans la démentir complètement – la conclusion aux termes de laquelle il serait plus aisé d'obtenir la mise en œuvre de ces mécanismes que d'aboutir dans la procédure de délivrance du permis initial. Rien, en tout cas, ne permet d'exclure, juridiquement, la possibilité de travailler en plusieurs temps, en engrangeant, à l'occasion de demandes successives, l'autorisation de réaliser tels actes ou travaux ou de mettre en exploitation telles installations. En vérité, seule la notion d'unité technique et géographique d'exploitation, propre à la législation sur les établissements classés, pourra constituer un obstacle au recours à des demandes se succédant dans le temps. Encore faut-il demeurer attentif aux limites inhérentes à cette notion et ne pas vouloir lui procurer des applications qui n'ont pas été visées par le législateur. Ne perdons pas de vue qu'en matière de police administrative, il ne saurait être question de raisonner par analogie et d'étendre, par cette voie, le champ d'application de la loi. Le même raisonnement vaut, du reste, lors de la mise en œuvre des mécanismes de modification, de renouvellement et de prolongation de permis puisqu'il ne pourra y être recouru que dans les limites prévues par le législateur. Puissent les autorités et les titulaires de permis y demeurer attentifs.

⁹¹ J. SAMBON, « Les projets mixtes et les permis uniques », *op. cit.*, p. 367, n° 43.

⁹² *Ibidem*, p. 367, n° 42.

