

Le droit de l'urbanisme en Belgique

Francis HAUMONT,
Professeur à l'Université de Louvain,
Avocat au barreau de Bruxelles
Michel SCHOLASSE
et Florence de FOOZ,
Avocats au barreau de Bruxelles

SOMMAIRE

I. — LA RÉGION WALLONNE

- I. — LA PLANIFICATION
 - A. Les plans d'aménagement réglementaires
 - B. Les plans sans valeur réglementaire
- II. — LA CONSERVATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER ET LA PROTECTION DES SITES ARCHÉOLOGIQUES
- III. — LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'AMÉNAGEMENT
- IV. — L'INDEMNISATION DES MOINS-VALUES D'URBANISME
- V. — LES PERMIS DE BÂTIR ET DE LOTIR
- VI. — LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES PERMIS
- VII. — LES RÈGLEMENTS D'URBANISME
- VIII. — LES CERTIFICATS D'URBANISME
- IX. — LES INFRACTIONS ET LES SANCTIONS

II. — LA RÉGION BRUXELLES-CAPITALE

- I. — GÉNÉRALITÉS
- II. — LA PLANIFICATION

Francis HAUMONT a rédigé la première partie : La région wallonne.
Docteur en droit et licencié en aménagement du territoire et en urbanisme de l'Université catholique de Louvain (UCL). Professeur à l'UCL où il enseigne le droit administratif immobilier, le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement. Il enseigne aussi le droit de l'environnement à Nice. Avocat au barreau de Bruxelles en ces matières. Rédacteur en chef de la revue *Aménagement-Environnement*. Principales publications : *L'emphytéose au service de l'aménagement du territoire* (Oyez, Leuven, 1976, 182 p.), *Les instruments juridiques de la politique foncière* (Story-Scientia, Bruxelles, 1990, 577 p.), *Urbanisme. Région wallonne* (Larcier, Bruxelles, 1996, 1041 p.).

Michel SCHOLASSE a rédigé la seconde partie : La région Bruxelles-Capitale.
Licencié en droit de l'UCL. Avocat au barreau de Bruxelles. Principale publication : «La conservation du patrimoine immobilier en Région de Bruxelles-Capitale» (*in Amén.-Env.* 1993).

Florence de FOOZ a rédigé la troisième partie : La région flamande.
Licenciée en droit de la Katholieke Universiteit te Leuven (KUL). Avocate au barreau de Bruxelles. Principale publication : «De herinrichting van niet-uitgebate af verlaten bedrijfsruimten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest» (*in TROS* 1997).

- II. — LA PLANIFICATION
- III. — LES PERMIS D'URBANISME
- IV. — LE PERMIS DE LOTIR
- V. — LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES PERMIS
- VI. — LES RENSEIGNEMENTS ET INFORMATIONS URBANISTIQUES

III. — LA RÉGION FLAMANDE

- I. — LE DÉCRET DU 24 JUILLET 1996 PORTANT PLANIFICATION SPATIALE
- II. — LE PERMIS DE BÂTIR
- III. — LE DÉCRET DU 14 JUILLET 1993 PORTANT MESURES DE PROTECTION DES DUNES CÔTIÈRES

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Parler du droit de l'urbanisme en Belgique revient à faire une analyse de droit régional comparé. En effet, la Belgique est un État à structure fédérale comportant notamment trois régions : la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu de l'article 6, § 1, I de la loi du 8 août 1980 spéciale de réformes institutionnelles, les régions sont totalement compétentes pour les matières de l'aménagement du territoire au sens large, ce qui couvre aussi l'urbanisme.

Les trois régions exercent pleinement leurs pouvoirs tant exécutifs que législatifs dans ce domaine. Elles ont chacune leurs administrations. Elles ont aussi leurs législations spécifiques qui, bien qu'inspirées largement de la loi nationale du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de sa modification de 1970⁽¹⁾, ont tendance à s'en écarter de plus en plus.

Quant à la jurisprudence, si elle reste largement dans la même lignée quel que soit le droit régional applicable, il devient de plus en plus fréquent qu'une même disposition légale ou réglementaire — car il reste effectivement pas mal de dispositions dont le texte est inchangé depuis 1962/1970 — soit interprétée par les chambres du Conseil d'État dans un sens différent selon que la chambre est francophone ou néerlandophone.

Dans le cadre de la présente contribution, nous avons opté pour une présentation complète du droit wallon de l'urbanisme. En ce qui concerne les

(1) Loi du 22 déc. 1970.

Régions de Bruxelles-Capitale et flamande, les régimes en vigueur seront exposés en ce qu'ils se distinguent du droit wallon.

Enfin, compte tenu du volume limité de la présente contribution, nous nous cantonnerons à une présentation des grands traits des droits régionaux, le lecteur pouvant se référer à des ouvrages complets sur ces matières⁽²⁾.

I. — LA RÉGION WALLONNE⁽³⁾

Tout le droit de l'urbanisme en Région wallonne est régi par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine qui, dans sa première version de 1984, a consisté en une simple codification de toutes les dispositions légales et réglementaires qui régissaient cette matière. Ce code a été depuis lors modifié à plusieurs reprises. On parle avec insistance d'une modification fondamentale qui pourrait intervenir fin 1997, début 1998⁽⁴⁾.

I. — LA PLANIFICATION

A. — Les plans d'aménagement réglementaires

Il paraît évident que, dès la promulgation de la loi du 29 mars 1962 organique de la planification et de l'urbanisme, les autorités belges ont consacré une part importante de leur politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme à l'élaboration des documents planologiques dans la lignée du réseau hiérarchisé mis en place par la loi de 1962. Celle-ci prévoyait en effet, outre la possibilité d'établir un plan national, l'élaboration de plans régionaux, de plans de secteur, de plans généraux et des plans particuliers d'aménagement. Ce réseau s'est quelque peu modifié avec l'avènement des droits régionaux, mais le travail entamé dès la fin des années 60 était déjà largement concrétisé en 1980 lors de la régionalisation de ces matières.

(2) Voir la bibliographie générale ci-après.

(3) Ce chapitre a été rédigé par F. Haumont.

(4) Pour le présent exposé, nous nous référons à notre ouvrage, *Urbanisme, la Région wallonne*, Larcier, Bruxelles, 1996, 1041 p.

1. Le plan régional ⁽⁵⁾

La Région wallonne est non seulement une région institutionnelle au sens de la Constitution, mais aussi une région urbanistique au sens du Code wallon (CW). Son territoire doit donc être couvert par un seul plan régional ⁽⁶⁾.

Cependant, tel qu'il est conçu par le Code wallon, le plan régional ne se justifie plus vraiment dans la mesure où, entre-temps, comme nous le verrons ci-après, la totalité du territoire wallon a été couverte de plans de secteur.

Les différents ministres wallons de l'Aménagement du territoire ne s'y sont pas trompés. Ils ont lancé des études préliminaires ainsi que l'élaboration d'avant-projets et de projets allant dans le sens d'une synthèse de la planification spatiale et de la planification opérationnelle. Un projet de modification du Code wallon prévoit d'ailleurs d'abroger les dispositions du code relatives au plan régional et d'y substituer les dispositions permettant l'adoption d'un «schéma de l'espace régional».

2. Le plan de secteur

La totalité du territoire belge étant couverte de plans de secteur, la Wallonie l'est donc forcément. Vingt-trois plans de secteur affectent la destination des sols de la Région wallonne depuis 1987, date de l'entrée en vigueur du dernier plan de secteur, celui de Liège.

a) Contenu

Outre le relevé de la situation existante de fait et de droit — démarche indispensable pour appréhender correctement l'impact du plan —, le plan de secteur porte sur deux points essentiels : les mesures d'aménagement du réseau des voies de communication et le zonage.

En ce qui concerne les *voies de communication*, on notera que le législateur limite les indications aux seules voies principales de communication. En revanche, la notion de «voie de communication» est prise au sens large puisqu'elle englobe aussi bien les infrastructures routières, ferroviaires, aéroportuaires ou par eau que les canalisations ou lignes électriques à haute tension. À l'exception de travaux mineurs, seules les voies inscrites au plan de secteur peuvent être réalisées. L'inscription de ces voies de communication au plan donne également une indication implicite

(5) Sur ce plan, v. not. M. Pâques et M. Delnoy, «Le plan régional d'aménagement du territoire», *Amén.-Env.* 1994, n° spéc. «La planification urbanistique et environnementale», p. 21-32.

(6) CW, art. 5.

précieuse quant aux servitudes d'utilité publique qui accompagnent la plupart du temps ce type d'infrastructure.

Le *zonage* est certainement l'élément le plus important des plans de secteur. Comme nous l'avons souligné, l'ensemble du territoire belge est affecté par les plans de secteur qui subdivisent le territoire en différentes zones constructibles ou non constructibles. Parmi les premières, on trouve à côté des zones d'habitat — zones des noyaux urbains ou villageois - modulées en zones d'habitat, zones d'habitat à caractère rural, zones d'extension d'habitat ou d'habitat à caractère rural ou zones de parc résidentiel —, les zones industrielles et les zones artisanales, les zones de services, les zones d'équipements communautaires et de service public, les zones de loisirs avec ou sans séjours. Parmi les zones non constructibles ou à constructibilité limitée et ciblée, on trouve les zones agricoles, les zones forestières, divers types de zones d'espace vert, les zones d'extraction, etc.

Une jurisprudence de plus en plus abondante du Conseil d'État précise au fil des arrêts la portée de ce zonage et les activités autorisables ou exclues.

b) Procédure d'élaboration et de révision

La procédure d'*élaboration* proprement dite des plans de secteur n'a pratiquement plus qu'un intérêt historique⁽⁷⁾ dans la mesure où tous les plans de secteur sont en vigueur depuis 1987. En fait cette procédure reste d'actualité pour les révisions globales des plans de secteur. Le principe de la révision globale des plans de secteur a d'ailleurs été arrêté en mai 1993 par le gouvernement wallon⁽⁸⁾. Il semble cependant que ce projet ne soit pas réellement mis en œuvre.

Par ailleurs, il existe une procédure accélérée de *révision partielle* des plans de secteur, procédure accélérée pour tous les projets d'infrastructures de communication au sens large ou pour les opérations décrétées d'utilité publique par le gouvernement⁽⁹⁾. Plus de deux cents révisions partielles ont ainsi été opérées depuis 1985, essentiellement pour la création du TGV, de tronçons d'autoroute ou de lignes électriques ou pour l'extension de zones industrielles ou d'extraction. Le contrôle du Conseil d'État sur l'utilité publique des zones industrielles ou d'extraction a quelque peu freiné depuis deux ans la multiplication de ce type de révision partielle.

(7) Si ce n'est pour l'élaboration des morceaux de plan annulés par le Conseil d'État.

(8) En outre, la révision «immédiate» de cinq plans a été décrétée.

(9) CW, art. 40 et 40 bis.

La procédure d'élaboration ou de révision globale ou partielle d'un plan de secteur connaît deux étapes particulièrement importantes : l'enquête publique et l'avis de la commission régionale d'aménagement du territoire.

L'enquête publique relative aux projets de plan de secteur se caractérise par des mesures particulières de publicité importantes : affichage, annonces dans des journaux nationaux et régionaux ainsi qu'à la radio-télévision⁽¹⁰⁾. Cette enquête publique est évidemment l'occasion pour tous ceux qui le désirent de faire leurs observations ou de déposer une réclamation. Les vingt-trois projets de plans de secteur wallons ont donné lieu à près de 50 000 réclamations dont près de 20 000 pour le seul projet de plan de secteur de Liège. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, seules les réclamations d'ordre technique doivent être prises en compte. Parallèlement à l'enquête publique proprement dite, les communes et les provinces rendent un avis.

Au terme de cette consultation, la *commission régionale d'aménagement du territoire* (CRAT) rend son avis. Cet avis doit rencontrer les réclamations déposées sans toutefois devoir systématiquement y répondre individuellement : il convient qu'un réclamant puisse trouver, ne fût-ce que dans les considérations générales de l'avis, les raisons qui justifient le rejet de sa réclamation. Par ailleurs, la CRAT a un pouvoir d'initiative et peut donc proposer elle-même des modifications au projet.

Il appartient alors au gouvernement régional d'arrêter définitivement le plan de secteur ou sa révision. À ce sujet, deux points ont donné lieu à une jurisprudence intéressante.

Le premier concerne le pouvoir du gouvernement de s'écarter de l'avis de la CRAT. Selon le Conseil d'État, le gouvernement ne peut le faire que par une motivation spécifique qui, en outre, trouve son fondement dans les réclamations, observations ou avis émis dans la phase consultative.

L'autre point que le Conseil d'État a eu à trancher a trait au délai qui peut s'écouler entre l'enquête publique et l'adoption définitive du plan. Pour certains plans de secteur, plus de dix ans ont séparé l'adoption provisoire du projet de plan et l'arrêté définitif, ce qui est légal pour autant que les circonstances n'aient pas sensiblement changé, faute de quoi l'enquête publique devra être recommencée.

(10) CW, art. 7.

c) Portée juridique

Principe. Selon l'article 2 du Code wallon, le plan de secteur a force obligatoire et valeur réglementaire, aussi bien dans ses prescriptions graphiques que dans ses prescriptions écrites.

Une des caractéristiques importantes du régime juridique des plans de secteur a été de conférer au projet de plan de secteur approuvé provisoirement par le ministre la même portée obligatoire et réglementaire que le plan lui-même⁽¹¹⁾. Cela en vue d'éviter que l'aménagement projeté soit mis en péril dans la période comprise entre la publication du projet de plan de secteur et l'adoption définitive du plan. Cependant, le législateur a limité la valeur réglementaire du projet de plan à une durée de trois ans⁽¹²⁾ considérée *a priori* comme suffisante pour permettre l'adoption définitive du plan. Il n'en fut rien en réalité, ce qui obligea les autorités compétentes à motiver leur refus éventuel de permis non pas sur le projet de plan — c'eut été illégal — mais sur d'autres considérations.

Il faut noter que le projet de plan de secteur révisé n'a pas cette valeur réglementaire⁽¹³⁾.

Déroptions. Il est possible de déroger aux prescriptions du plan de secteur, mais uniquement de manière limitée.

Cela peut se faire, comme nous le verrons, par le biais d'un plan particulier d'aménagement.

Cela peut se faire aussi à l'occasion de la délivrance d'un permis de bâtir ou de lotir pour des équipements communautaires ou de service public⁽¹⁴⁾, pour l'agrandissement, la transformation ou la reconstruction de bâtiments préexistants au moment de l'entrée en vigueur et dont l'usage n'était pas conforme au dit plan⁽¹⁵⁾, en vertu de la règle dite «de remplissage»⁽¹⁶⁾ ou en vue de la sauvegarde du bon aménagement⁽¹⁷⁾.

(11) CW, art. 2, § 2.

(12) CW, art. 42, § 5, 43, al. 7 et 54, § 1, al. 1.

(13) CW, art. 2, § 3.

(14) CW, art. 185 ; la notion d'équipement communautaire n'exclut pas l'initiative privée.

(15) CW, art. 186 et 188, 2.

(16) CW, art. 188, 1 ; il s'agit d'autoriser le remplissage d'un espace en principe non constructible, mais situé à l'intérieur d'un groupe d'habitations.

(17) CW, art. 42, § 2, al. 1.

3. Le plan particulier d'aménagement

Le plan particulier d'aménagement (PPA) est un plan qui ne couvre qu'une partie souvent réduite du territoire communal⁽¹⁸⁾. Il s'agit d'un plan d'aménagement du quartier qui vient préciser au niveau de chaque parcelle individuelle la façon dont elle peut être utilisée⁽¹⁹⁾.

a) Contenu

Le contenu essentiel du PPA porte sur l'affectation détaillée des zones reprises au plan de secteur. Contrairement à ce que prévoit le Code wallon pour les plans de secteur, il n'existe pas une nomenclature standardisée de présentation des PPA, ni de définitions uniformes applicables aux différentes zones. Il peut donc exister une grande variété de zones et de définitions des affectations, une grande variété aussi de conceptions allant de plans précis à l'extrême ou, au contraire, par trop imprécis.

Par ailleurs, le PPA comporte également des prescriptions de bâtisse relatives à l'implantation, au volume et à l'esthétique des constructions et clôtures, et aux cours et jardins.

Bien qu'en pratique les communes n'y recourent plus, le Code wallon permet l'adoption de PPA simplifiés pour les zones industrielles ou les zones de logements sociaux⁽²⁰⁾.

b) Procédure d'élaboration

La procédure d'élaboration des PPA est similaire à celle des plans de secteur⁽²¹⁾.

Un projet de PPA est adopté provisoirement par le conseil communal et mis à l'enquête publique. La commission consultative communale émet son avis, notamment sur les observations et réclamations déposées. Le conseil communal adopte définitivement le PPA avec cette particularité que s'il estime devoir apporter une modification, fût-ce de détail, au projet soumis à l'enquête publique, le conseil communal devra faire procéder à une nouvelle enquête publique.

(18) CW, art. 14, al. 1.

(19) Il doit exister environ 1 000 plans particuliers d'aménagement sur le territoire wallon.

(20) CW, art. 15.

(21) CW, art. 17 à 21.

Après avis de la députation provinciale, le PPA est approuvé ou refusé par le gouvernement. À défaut de décision dans le délai prescrit, le PPA est implicitement approuvé⁽²²⁾.

c) Portée juridique

Principe. Comme le plan de secteur, le PPA a force obligatoire et valeur réglementaire dans toutes ses prescriptions tant graphiques qu'écrites.

Il existe néanmoins une différence quant à la portée réglementaire de ces deux types de plans. En effet, le PPA est directement obligatoire pour les particuliers en ce sens que toute violation de ses prescriptions constitue une infraction même si la violation du PPA se fait sous le couvert d'un permis de bâtir ou de lotir⁽²³⁾. Ce qui ne sera pas le cas vis-à-vis du plan de secteur.

Contrairement au projet de plan de secteur, le projet de PPA n'a aucune valeur réglementaire. Il permet néanmoins de justifier un refus de permis pour préserver le futur aménagement du quartier⁽²⁴⁾.

Dérogations. Le Code wallon permet de déroger aux prescriptions d'un PPA à l'occasion de la délivrance d'un permis de bâtir⁽²⁵⁾. Cependant, cela ne peut se faire que sur proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins, relativement aux dimensions des parcelles et des bâtiments, l'implantation de ceux-ci et les prescriptions relatives à leur aspect et pour autant que la dérogation ne porte pas atteinte à une donnée essentielle du PPA. Cette dernière condition est interprétée très restrictivement par le Conseil d'État qui interdit toute dérogation directe ou indirecte aux prescriptions relatives à l'affectation.

Abrogation. Alors que le plan de secteur ne peut être abrogé — il ne peut qu'être révisé —, il est possible d'abroger tout ou partie d'un PPA dans les conditions fixées par le Code wallon⁽²⁶⁾.

Révision. Les PPA peuvent être révisés, soit pour les adapter à l'évolution de la conception de l'aménagement du quartier, soit pour des motifs

(22) À l'exception des prescriptions dérogatoires au plan de secteur et de l'éventuel plan d'expropriation qui accompagne le PPA.

(23) CW, art. 65 et s.

(24) CW, art. 42, § 5, al. 1 ; ce motif ne peut toutefois être utilisé que pendant une durée de trois ans.

(25) CW, art. 48.

(26) CW, art. 40 ter et s.

plus spécifiques telles la non-conformité au plan de secteur, la révision ou l'annulation d'un permis de lotir, la non-conformité aux plans relatifs aux autoroutes ou encore la rénovation d'un site d'activité économique désaffectés.

4. La hiérarchie des plans d'aménagement

La question du lien hiérarchique entre les plans d'aménagement est une des questions qui, pendant de longues années, a mobilisé les juristes et les administrations. Elle se pose différemment selon que le plan inférieur est postérieur ou antérieur au plan supérieur.

a) Le PPA est postérieur au plan de secteur

Selon l'article 14 du Code wallon, le PPA «s'inspire, en les complétant, des indications et stipulations du plan de secteur. Il peut au besoin y déroger.» Selon le Conseil d'État, la dérogation n'est légalement possible que lorsque sont simultanément réunies les conditions suivantes :

- il est démontré que la destination prévue par le plan de secteur est dépassée ou ne peut plus être réalisée ;
- la destination proposée par le PPA répondant aux possibilités et aux besoins planologiques existants, il existe une nécessité réelle d'adopter un aménagement différent ;
- la destination proposée ne porte pas atteinte à une donnée essentielle du plan de secteur ⁽²⁷⁾.

b) Le PPA est antérieur au plan de secteur

La politique d'élaboration des plans d'aménagement aurait dû logiquement commencer par les plans supérieurs et se terminer par les plans de détails. Dans la pratique, il en a été autrement notamment parce que l'institution des plans communaux existe depuis bien avant la loi de 1962 qui a prévu l'élaboration des plans de secteur. La plupart des PPA sont donc en fait antérieurs aux plans de secteur.

La question qui s'est rapidement posée est celle de savoir comment régler une contradiction entre les prescriptions du plan de secteur postérieur et celles du PPA.

Le législateur avait réglé la question pour les projets de plans de secteur : ils avaient un effet suspensif sur les prescriptions non conformes des

(27) V. not. CE, 29.254, 28 janv. 1988, nv Meubelcentrale Heylen.

PPA en vigueur⁽²⁸⁾. En revanche, rien n'a été prévu en ce qui concerne l'effet du plan de secteur définitif. Après plusieurs années d'hésitation, la jurisprudence a finalement opté pour un effet abrogatoire du plan de secteur : par sa simple entrée en vigueur, le plan de secteur abroge les prescriptions non conformes des PPA⁽²⁹⁾. Il n'en reste pas moins que, concrètement, il n'est pas toujours évident, comme l'illustrent certains arrêts du Conseil d'État, de déterminer avec certitude l'effet implicitement abrogatoire du plan de secteur.

B. — Les plans sans valeur réglementaire

La Région wallonne, depuis une dizaine d'années, a développé un autre type de planification parallèlement à la planification spatiale. Il s'agit d'une planification opérationnelle, plus dynamique, basée sur des programmes d'actions et qui inscrit en outre la dimension temporelle. Pour faciliter le caractère opérationnel de cette gestion du territoire, le législateur n'a pas voulu conférer à ces documents un effet juridique trop contraignant. Ils n'ont donc en principe pas valeur réglementaire.

1. Le schéma de structure communal

Le schéma de structure communal est un document d'orientation, de gestion et de programmation du développement⁽³⁰⁾. Il couvre l'ensemble du territoire communal.

Le *contenu* du schéma de structure communal est, conformément à son objet, plus large que celui des plans réglementaires. Outre l'indication de l'affectation par zones et de l'implantation des équipements et des infrastructures, il comprend les objectifs et les mesures d'aménagement, les orientations générales en matière de circulation et les modalités d'exécution des mesures d'aménagement.

La *procédure d'élaboration* du schéma de structure communal est proche de celle en vigueur pour les PPA⁽³¹⁾.

Une des originalités du schéma de structure communal réside sans conteste dans sa *valeur juridique*. Selon l'article 2 bis du Code wallon, il

(28) CW, art. 2, § 2.

(29) CE, n° 40.533, 30 sept. 1992, sa Lanajo ; CE, n° 44.831, 5 nov. 1993, François et C^{es}.

(30) CW, art. 21 bis, al. 1.

(31) CW, art. 21 ter.

est impératif pour les investissements communaux, contractuellement obligatoire pour toute personne qui perçoit des incitants ou des subventions en contrepartie d'engagements pris par elle en vue d'exécuter le schéma de structure et indicatif pour le surplus.

Il faut aussi souligner qu'un des effets importants du schéma de structure communal est de permettre à la commune, pour autant qu'elle réponde aussi à trois autres conditions — nous y reviendrons —, de bénéficier d'une plus grande autonomie grâce au régime de décentralisation.

2. Le schéma directeur

Dans le même esprit que le schéma de structure communal, la commune peut se doter d'un ou de plusieurs schémas directeurs, documents d'orientation et d'affectation du sol d'une partie du territoire communal⁽³²⁾.

On y recourt essentiellement pour permettre la mise en valeur d'une zone d'extension indiquée au plan de secteur, zone d'extension d'habitat, zone d'extension d'habitat à caractère rural ou zone d'extension industrielle. Accessoirement, un schéma directeur sera établi en remplacement d'un PPA abrogé, pour réaliser une opération de rénovation urbaine ou pour étendre le périmètre d'un site d'activité économique désaffecté.

II. — LA CONSERVATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER ET LA PROTECTION DES SITES ARCHÉOLOGIQUES

Depuis 1991, la politique de protection du patrimoine immobilier et des sites archéologiques est inscrite dans le Code wallon qui depuis lors s'appelle «Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine». Et ceci en vue de coordonner les deux politiques de fait étroitement liées.

Compte tenu cependant de la spécificité de cette matière qui, d'ailleurs, en Région de Bruxelles-Capitale et en Région flamande, n'est pas inscrite dans la législation de l'urbanisme, nous ne l'examinerons pas dans le présent rapport⁽³³⁾.

(32) CW, art. 21 quater.

(33) Sur cette question, v. notre ouvrage préc., p. 409 et s.

III. — LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'AMÉNAGEMENT

1. L'expropriation fondée sur les plans d'aménagement

Une des dispositions phares du droit belge de l'urbanisme est certainement celle que l'on retrouve encore aujourd'hui dans les trois droits régionaux et qui permet aux pouvoirs publics d'exproprier tout immeuble nécessaire à la réalisation des prescriptions des plans d'aménagement⁽³⁴⁾.

Le législateur a donc instauré une présomption d'utilité publique pour toute expropriation poursuivie lors d'une opération d'urbanisme qui concrétise les prescriptions d'un plan d'aménagement. L'utilité publique n'est pas déterminée par l'affectation future de la parcelle expropriée, mais par la réalisation de l'aménagement prévu au plan. En d'autres termes, il est possible d'exproprier des terrains affectés en zone résidentielle si leur propriétaire empêche le développement et ce même si, en définitive, lesdits terrains seront affectés à un usage privé.

Ce droit d'exproprier est en outre accompagné de deux mécanismes intéressants. Le premier permet aux propriétaires de plus de la moitié d'un îlot de demander à être chargés de l'aménagement prévu au plan et, en cas de difficulté pour acquiescer à l'amiable le solde de la zone, de demander à la commune d'exproprier le périmètre manquant.

Le second a trait au calcul de l'indemnité. L'article 28 du Code wallon prévoit qu'il n'est pas tenu compte, pour le calcul de l'indemnité, de la plus-value ou de la moins-value découlant du plan sur lequel est fondée l'expropriation.

2. Le relotissement et le remembrement urbain

Bien que le Code wallon prévoit explicitement une procédure de remembrement-relotissement en zone urbaine⁽³⁵⁾, dans la pratique, les pouvoirs publics n'y recourent qu'à titre tout à fait exceptionnel.

3. La rénovation urbaine et le développement rural

Il existe tout un volet important de la politique de la Région wallonne qui concerne la dynamisation urbaine et rurale.

Le Code wallon comporte des dispositions spécifiques en ce qui concerne la revitalisation des centres urbains⁽³⁶⁾. En ce qui concerne la

(34) CW, art. 22.

(35) CW, art. 36 à 39.

(36) CW, art. 147/1 et s.

rénovation urbaine, elle est organisée sur la base d'un arrêté du gouvernement du 6 décembre 1985, le développement rural sur la base d'un décret du 6 juin 1991. Ces trois volets d'une même politique sont axés sur l'octroi de subventions aux communes pour leurs actions dans ces domaines⁽³⁷⁾.

4. La rénovation des sites d'activité économique désaffectés

La Wallonie, comme d'autres régions industrielles, a connu non seulement la crise charbonnière et l'abandon massif des sites charbonniers, mais une désindustrialisation de zones jadis florissantes qui a multiplié le nombre de friches industrielles.

Les articles 79 et suivants du Code wallon organisent une procédure de désaffectation-réaffectation, permettant une réhabilitation des sites pas nécessairement en vue d'une réutilisation industrielle. Ce processus impose au propriétaire d'un tel site de proposer un programme de réhabilitation qu'il devra exécuter s'il est approuvé. En cas de carence de sa part, les pouvoirs publics pourront s'y substituer en recourant à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique⁽³⁸⁾.

IV. — L'INDEMNISATION DES MOINS-VALUES D'URBANISME

Lors de la promulgation de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le législateur a dérogé au principe général selon lequel une servitude d'utilité publique ne donne pas lieu à indemnisation. L'article 37 de cette loi, toujours d'application dans les trois Régions⁽³⁹⁾, a prévu la possibilité pour le propriétaire d'un terrain frappé d'une moins-value suite à l'entrée en vigueur d'un plan de secteur ou d'un plan particulier d'aménagement d'être partiellement indemnisé.

Pour ce faire, plusieurs conditions doivent être remplies :

- la moins-value doit résulter d'un plan d'aménagement en vigueur et non d'un projet de plan ;
- la moins-value doit résulter d'une interdiction de bâtir ou de lotir ;
- la moins-value doit résulter de la suppression par le plan de l'affectation existante ou de l'usage auquel le bien était normalement destiné⁽⁴⁰⁾ ;

(37) Pour plus d'information, v. notre ouvrage préc., p. 434 et s.

(38) Sur cette question, *ibidem*, p. 453 et s.

(39) CW, art. 34.

(40) Selon la jurisprudence, pour qu'un terrain soit normalement destiné à la bâtisse,

- l'usage auquel il est mis fin doit être celui au jour précédent l'entrée en vigueur du plan particulier d'aménagement ou, pour le plan de secteur, du projet de plan de secteur,
- le dommage doit être certain, actuel et objectivement déterminable, c'est-à-dire qu'il doit s'être concrétisé lors d'une mutation du bien, d'un refus de permis ou d'un certificat d'urbanisme n.2 négatif.

Lorsque l'indemnisation est due, elle sera calculée à un montant égal à 80 % de la moins-value subie.

Ce contentieux s'est développé considérablement dans les années qui ont suivi l'adoption définitive des plans de secteur⁽⁴¹⁾. Si le nombre de demandes d'indemnisation a aujourd'hui considérablement chuté, il est clair que le risque d'un redéveloppement de ce contentieux constitue un frein à la révision globale des plans de secteur.

V. — LES PERMIS DE BÂTIR ET DE LOTIR

1. Les actes et travaux soumis à permis

a) *Permis de bâtir*

C'est l'article 41, §1 du Code wallon qui donne la liste de tous les actes et travaux soumis à permis de bâtir préalable. On regrettera l'appellation de «permis de bâtir» dans la mesure où ce terme générique doit englober aussi notamment les permis de démolir. À l'instar de ce qu'a prévu le droit bruxellois de l'urbanisme, le terme «permis d'urbanisme» serait plus adéquat.

Il est impossible de donner ici la liste complète des actes et travaux soumis à permis. Nous nous limiterons donc à deux observations.

La première porte sur l'extension régulière de la liste des actes et travaux soumis à permis. En effet, lorsque la Région wallonne se rend compte qu'elle ne contrôle pas un phénomène qui se développe, la tentation est grande pour elle de soumettre à permis préalable des activités jadis exonérées. C'est ainsi que l'on a vu ces dernières années être soumis à permis

il doit être techniquement apte à recevoir des constructions, être riverain d'une voirie suffisamment équipée (revêtement en dur, eau, électricité) et être voisin d'autres habitations ou de terrains à bâtir.

(41) Il est difficile de chiffrer avec précision le nombre de demandes introduites ; le total des demandes doit avoisiner les 4 milliards de francs belges ; la Région n'a toutefois été que rarement condamnée.

préalable certains changements d'utilisation d'un immeuble même si ces changements ne sont accompagnés d'aucuns travaux de transformation⁽⁴²⁾. De même, on a vu le législateur étendre les cas d'abattage d'arbres isolés soumis à permis⁽⁴³⁾. Plus récemment, le législateur a soumis à permis d'urbanisme préalable certains boisements⁽⁴⁴⁾.

La seconde observation porte sur les exonérations néanmoins prévues par le Code wallon⁽⁴⁵⁾. La lecture attentive de la liste des actes et travaux exonérés du permis préalable montre toutefois que seuls des actes et travaux de minime importance bénéficient de cette exonération.

b) Permis de lotir

Le Code wallon ne définit pas ce qu'il faut entendre par «lotissement». Il se déduit néanmoins de l'article 53 du code que le lotissement est l'acte par lequel le propriétaire d'un terrain divise celui-ci en un ou plusieurs lots afin de vendre, céder en emphytéose ou en superficie ou en bail de plus de neuf ans en vue de la construction d'une habitation ou d'une installation pouvant servir d'habitation. Cela implique qu'il faut au préalable un permis de lotir pour pouvoir réaliser ce type d'opération.

A contrario, une division qui s'opère selon un autre mode juridique — donation, sortie d'indivision... — ou en vue de la construction de bâtiments commerciaux, industriels ou de bureaux par exemple, échappe à cette obligation. Il en va de même lorsque la vente porte sur un lot déjà bâti.

2. Contenu du permis

a) Permis de bâtir

Le permis de bâtir indique les conditions auxquelles les actes et travaux envisagés peuvent se réaliser. Les plans de bâtisse notamment font partie intégrante du permis.

Le permis doit aussi indiquer clairement la nature des travaux à exécuter ainsi que la destination des bâtiments à construire. Et ce d'autant plus que certains changements de destination, comme nous l'avons vu, sont soumis à permis préalable.

(42) CW, art. 41, § 1, 9 et art. 195/6.

(43) CW, art. 41, § 1, 7 et 8 et 195/1 et s.

(44) CW, art. 41, § 1, 2, 195/7 et 195/8.

(45) CW, art. 192.

Le permis de bâtir va également comporter, le cas échéant, des charges d'urbanisme internes au projet tels le raccordement aux égouts, l'épuration des eaux usées...

b) Permis de lotir

Le permis de lotir quant à lui devra comprendre un plan de lotissement indiquant les limites des lots et le plus souvent les zones de bâtisse, de recul, etc. Il comprendra également toutes les prescriptions urbanistiques écrites qui font partie du permis.

Le permis de lotir comprendra aussi des charges d'urbanisme s'il échet. Elles sont souvent beaucoup plus importantes que celles imposées lors de la délivrance d'un permis de bâtir, notamment lorsque le lotissement suppose l'ouverture d'une voirie.

3. Les effets du permis

a) Permis de bâtir

Le permis de bâtir définitif, c'est-à-dire qui ne peut plus ni être retiré, ni suspendu, ni annulé, confère à son titulaire des droits acquis.

Toutefois, il existe des nuances à ce principe.

C'est ainsi que le permis de bâtir peut, dans certains cas, voir ses effets postposés dans le temps, soit pour des raisons économiques⁽⁴⁶⁾, pour permettre des fouilles archéologiques⁽⁴⁷⁾ ou dans l'attente d'un autre permis administratif sans lequel le permis de bâtir ne peut être mis en œuvre, par exemple, le permis socio-économique pour l'ouverture d'un grand magasin, le permis d'exploiter une installation de gestion des déchets...

Dans certains cas, limités il est vrai, le permis de bâtir peut être délivré pour une durée limitée⁽⁴⁸⁾.

Enfin, le permis de bâtir se périmé dans l'année de sa délivrance si le titulaire n'a pas commencé les travaux. Toutefois, le permis peut être prorogé pour une seconde période d'un an⁽⁴⁹⁾.

(46) CW, art. 64.

(47) CW, art. 385, 1.

(48) CW, art. 41, § 3.

(49) CW, art. 49.

b) Permis de lotir

Le permis de lotir est un acte hybride : il est à la fois un acte réglementaire à l'instar du plan particulier d'aménagement et un acte individuel comme le permis de bâtir⁽⁵⁰⁾.

Ses prescriptions graphiques et écrites sont donc des servitudes d'utilité publique. Dans la pratique, de nombreux actes notariés portant sur la vente d'un lot confèrent en outre à ces prescriptions le caractère de servitudes conventionnelles.

Le permis de lotir se périmé dans un délai de cinq ans à dater de sa délivrance. Pour éviter cette péremption, il faut que le titulaire du permis ait vendu un tiers des lots si le lotissement se fait sans ouverture de voirie⁽⁵¹⁾ ou qu'il ait réalisé les travaux d'équipement ou fourni des garanties financières lorsque le permis de lotir prévoit l'ouverture de voirie⁽⁵²⁾.

Le permis de lotir peut être modifié selon une procédure particulière et pour autant que les propriétaires d'un quart des lots ne s'y opposent pas⁽⁵³⁾. Si les prescriptions du lotissement ont aussi le caractère de servitudes conventionnelles, l'accord unanime de tous les propriétaires est requis.

Exceptionnellement, le permis de lotir peut être révisé ou annulé par les pouvoirs publics⁽⁵⁴⁾.

Enfin, la jurisprudence admet, à certaines conditions, le mécanisme de renonciation au permis de lotir.

VI. — LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES PERMIS⁽⁵⁵⁾

1. La demande de permis

Les demandes de permis de bâtir ou de lotir se font sur la base d'un dossier complet dont le contenu est précisé par le Code wallon et varie selon l'objet de la demande.

En vertu de la législation sur l'évaluation des incidences que peut avoir un projet sur l'environnement⁽⁵⁶⁾, toute demande doit être accompagnée

(50) CE, n° 31.059, 13 oct. 1988, Vandendriessche et de Quant.

(51) CW, art. 54, § 4.

(52) CW, art. 55, § 4.

(53) CW, art. 54, § 2.

(54) CW, art. 40, § 2, al. 2 et 3.

(55) CW, art. 50 à 52.

(56) Décret du 11 sept. 1985 et son arrêté d'exécution du 31 oct. 1991.

d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement. Il s'agit d'un document de synthèse des paramètres écologiques que le demandeur de permis rédige lui-même selon un formulaire précis.

Si le dossier ou la notice est incomplet ou irrégulier, la procédure devra être recommencée ou le permis annulé.

La demande de permis est déposée au collège des bourgmestre et échevins qui délivre un avis de réception. C'est cet avis qui fait courir les délais de la procédure.

2. Formalités complémentaires à certaines demandes de permis

Une série de demandes de permis de bâtir ou de lotir sont soumises à des *mesures particulières de publicité* : enquête publique suivie dans certains cas d'une réunion de concertation⁽⁵⁷⁾.

Par ailleurs, certaines demandes sont soit d'office, soit sur décision de l'autorité compétente, soumises à étude d'incidences sur l'environnement. Cela concerne les demandes relatives à des projets qui sont repris dans les listes annexées à la réglementation transposant la directive CEE du 27 juin 1985⁽⁵⁸⁾ ou les demandes non visées dans les listes mais qui, au vu notamment de la notice d'évaluation préalable, requièrent une étude d'impact environnemental approfondie.

Ces études sont réalisées par des bureaux indépendants agréés à cet effet. L'étude est soumise aux mesures particulières de publicité et peut donner lieu à une réunion de concertation.

Lorsqu'une demande de permis de bâtir ou de lotir implique l'ouverture d'une voirie, elle requiert une *délibération du conseil communal*.

3. La procédure en première instance

Il existe différentes procédures d'instruction des demandes de permis.

a) La procédure de l'article 42

En vertu de l'article 42 du Code wallon, le collège des bourgmestre et échevins est soumis partiellement à la tutelle de la Région : il ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme du fonctionnaire délégué du ministre

(57) CW, art. 247 et s.

(58) La liste applicable en Région wallonne est souvent plus sévère que celles annexées à la directive.

ayant l'urbanisme dans ses attributions. Cela signifie que le collège échevinal peut toujours refuser le permis, mais qu'il ne peut l'octroyer que si l'avis du fonctionnaire délégué est favorable. Si cet avis est favorable sous conditions, le collège échevinal ne pourra délivrer le permis qu'en imposant les conditions dudit avis.

b) La procédure de l'article 42 bis

L'article 42 bis est celui qui organise le régime de la décentralisation. S'il existe pour le territoire où est situé le bien, objet de la demande, un plan de secteur, un schéma de structure communal, un règlement communal d'urbanisme et une commission consultative communale, la commune pourra délivrer les permis sans demander l'avis préalable du fonctionnaire délégué qui ne pourra qu'exercer *a posteriori* une tutelle de légalité, exceptionnellement d'opportunité⁽⁵⁹⁾.

c) La procédure de l'article 43

L'article 43 est applicable aux demandes de permis relatives à des biens compris dans le périmètre d'un plan particulier d'aménagement ou d'un permis de lotir. Le collège échevinal a aussi une autonomie dans cette hypothèse, le fonctionnaire délégué ne pouvant plus exercer *a posteriori* qu'un contrôle de légalité.

d) La procédure de l'article 45

L'article 45 est applicable aux demandes de permis émanant des personnes de droit public ou pour des travaux d'intérêt public. Ces demandes sont instruites directement par le fonctionnaire délégué ou le ministre, les seuls compétents pour statuer.

Cependant, lorsque la commune concernée est en régime de décentralisation, c'est au collège des bourgmestre et échevins que revient cette compétence, sauf si le projet concerne plusieurs communes ou porte sur des biens classés ou protégés.

e) Procédures particulières

Il existe en outre quelques procédures particulières pour les permis relatifs aux mines, aux carrières ou pour les sites d'activités économiques désaffectés.

(59) Sauf si la demande porte sur un bien classé ou protégé.

4. Les recours ⁽⁶⁰⁾

a) La saisine du fonctionnaire délégué

Si, pour les demandes de permis de bâtir, dans les 75 jours ou pour les demandes de permis de lotir dans les 150 jours de l'avis de réception de la demande, le demandeur n'a pas reçu la décision du collège échevinal, il peut — il n'est pas obligé de le faire — dessaisir le collège et saisir le fonctionnaire délégué. Ce dernier aura 30 (permis de bâtir) ou 60 (permis de lotir) jours pour notifier sa décision faute de quoi le permis est présumé refusé.

b) Recours à la députation permanente

Un recours est ouvert au demandeur, et à lui seul, auprès de la députation permanente du conseil provincial contre le refus de permis du collège échevinal ou du fonctionnaire délégué ou contre les conditions du permis qui lui aurait été délivré.

La députation permanente statue dans les 60 jours (120 en cas de demande de permis de lotir avec ouverture de voirie). Ce délai est augmenté de 15 jours si le demandeur, le collège échevinal ou le fonctionnaire délégué demandent à être entendus.

c) Recours au gouvernement

Un recours est ouvert auprès du gouvernement, en fait auprès du ministre, au demandeur, au collège échevinal ou au fonctionnaire délégué contre la décision de la députation permanente ou l'absence de décision.

Le ministre a 60 jours pour statuer (120 en cas de demande de permis avec ouverture de voirie) augmenté de 15 jours en cas d'audition des parties. Passé ce délai, le demandeur peut mettre le ministre en demeure de statuer. À dater de l'envoi de ce rappel par recommandé, le ministre a 30 jours pour non seulement statuer, mais aussi notifier sa décision au demandeur. À défaut, le demandeur pourra considérer le permis qu'il avait reçu de la députation permanente comme exécutoire. Si la décision de la députation permanente était explicitement ou implicitement négative, le demandeur pourra exécuter les actes et travaux pour lesquels il demandait un permis en se conformant à son dossier et aux règlements en vigueur. Il s'agit du mécanisme du permis dit «tacite», ce qui constitue une appella-

(60) CW, art. 52.

tion impropre dans la mesure où il ne s'agit nullement d'un acte administratif, mais d'une simple tolérance.

d) Recours au Conseil d'État

Il n'existe pas de tribunaux administratifs en Belgique. C'est donc devant le Conseil d'État que seront portés les recours en annulation et les demandes de suspension contre une décision définitive intervenue dans la procédure prédécrite.

VII. — LES RÈGLEMENTS D'URBANISME

Le règlement d'urbanisme est un ensemble de dispositions de police relatives essentiellement aux constructions.

1. Les règlements généraux

Les règlements généraux d'urbanisme sont des règlements adoptés par la Région wallonne applicables à tout ou partie du territoire wallon⁽⁶¹⁾.

Il existe trois règlements généraux d'ordre technique : un règlement sur la protection contre l'incendie dans les immeubles élevés, un règlement sur l'isolation thermique et la ventilation et un règlement sur l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

Trois autres règlements généraux portent sur des questions spécifiquement d'ordre urbanistique et esthétique. Il s'agit du règlement sur les centres historiques, du règlement sur les bâtisses en milieu rural et du règlement relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité.

2. Les règlements communaux

Chaque commune peut se doter d'un et d'un seul règlement communal d'urbanisme qui, cependant, peut être zoné. Pour rappel, l'existence d'un tel règlement est une des conditions pour qu'une commune puisse être en régime de décentralisation.

(61) CW, art. 309 à 322/37.

VIII. — LES CERTIFICATS D'URBANISME

Le Code wallon organise les modalités selon lesquelles les particuliers peuvent obtenir des informations dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. L'accès à l'information s'est d'ailleurs généralisé dans le domaine de l'environnement qui, en droit belge, doit être entendu dans son sens large⁽⁶²⁾.

Plus spécifiquement, le Code wallon prévoit la possibilité, pour tout administré, de se faire délivrer un certificat d'urbanisme relatif à un bien⁽⁶³⁾.

Le *certificat d'urbanisme n.1* indique toutes les prescriptions réglementaires qui s'appliquent au bien faisant l'objet de la demande. Le *certificat d'urbanisme n.2* indique, quant à lui, sous réserve des résultats de l'instruction définitive à laquelle il serait procédé en cas de dépôt d'une demande de permis de bâtir ou de lotir, dans quelle mesure et à quelles conditions un projet d'actes ou de travaux relatifs à un bien est susceptible d'être agréé. Seul le certificat d'urbanisme n.2 a un certain effet juridique dans la mesure où, en principe, le contenu du certificat ne pourra être remis en cause pendant une durée d'un an.

IX. — LES INFRACTIONS ET LES SANCTIONS⁽⁶⁴⁾

Le contentieux infractionnel s'est considérablement développé en urbanisme ces quinze dernières années.

1. Les actes constitutifs d'infraction

Le non-respect des obligations découlant de la réglementation de l'urbanisme peut constituer une infraction.

Parmi les infractions les plus fréquentes, on relève le fait d'exécuter des actes ou travaux sans permis ou sur base d'un permis périmé, le fait de ne pas respecter les conditions du permis, le fait de maintenir des actes et travaux exécutés en infraction ou devenus infractionnels suite à l'annulation du permis par le Conseil d'État. Plus occasionnellement, mais en dévelop-

(62) Directive 90/313/CEE, 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ; décret wallon du 13 juin 1991.

(63) CW, art. 61, 326 et 327.

(64) CW, art. 66 et s.

pement constant, certains jugements condamnent un prévenu pour non-achèvement des travaux autorisés.

2. Les contrevenants

Les contrevenants sont classiquement le maître d'ouvrage, l'entrepreneur ou l'architecte, parfois le propriétaire qui tolère l'infraction ou le nouveau propriétaire d'un bien qui maintient à son tour l'infraction commise par l'ancien propriétaire.

3. La procédure d'arrêt de chantier

a) La procédure du Code wallon

En vertu de l'article 70 du code, les agents habilités à cet effet peuvent, lorsqu'ils constatent une infraction, ordonner verbalement l'arrêt des travaux et placer les scellés le cas échéant. Cet ordre doit impérativement être confirmé dans les cinq jours par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué.

L'intéressé peut demander au président du tribunal de première instance, statuant comme en référé, c'est-à-dire au fond mais en urgence, d'ordonner la levée de la mesure d'arrêt de chantier.

b) Les autres procédures

À côté de la procédure spécifique de l'article 70 du Code wallon, il est possible que l'interruption d'un chantier soit ordonnée par le juge des référés judiciaires ou par le Conseil d'État dans le cadre du contentieux de la suspension.

Par ailleurs, en vertu de la loi fédérale du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, applicable aussi dans le domaine de l'urbanisme, le procureur du Roi, les autorités administratives ou les associations de protection de l'environnement répondant aux conditions de la loi, peuvent demander au président du tribunal de première instance d'ordonner la cessation d'un acte infractionnel de nature à causer un dommage à l'environnement.

4. La transaction et la régularisation

Il est de pratique courante que les autorités en accord avec le contrevenant optent pour une procédure transactionnelle qui, moyennant amende, éteint l'action publique. La plupart du temps, cette procédure est combinée avec l'introduction et l'instruction d'une demande de permis de régularisation.

5. Les sanctions

a) Les sanctions prononcées par le juge pénal

Le juge pénal peut prononcer, outre la pénalité (amende et/ou emprisonnement), une sanction civile. Cependant, il est sur ce point lié par le choix du collège des bourgmestre et échevins et du fonctionnaire délégué. Ceux-ci peuvent opter soit pour la remise des lieux en leur pristin état, soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, soit le paiement de tout ou partie de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction. Les travaux d'aménagement ou le paiement de la plus-value doivent être demandés conjointement par le collège échevinal et le fonctionnaire délégué, ce qui n'est pas le cas de la remise en état.

Le juge est donc lié par ce choix, ce qui ne l'empêche pas de contrôler la légalité de la mesure demandée. C'est ainsi qu'il ne pourra prononcer une sanction consistant à réaliser des travaux qui seraient eux-mêmes illégaux.

Le tiers lésé est également lié par le choix de l'administration quant à la mesure civile de réparation.

b) Les sanctions prononcées par le juge civil

Le fonctionnaire délégué ou le collège échevinal peut choisir de poursuivre, devant le tribunal civil, la réparation de l'infraction. Le juge civil pourra, dans les mêmes conditions que celles applicables au juge pénal, condamner le contrevenant à la remise en état ou une des deux autres sanctions civiles.

c) L'exécution des sanctions

Même si le législateur a prévu que les autorités publiques ou le tiers intéressé pourront pourvoir d'office à l'exécution du jugement, dans la pratique, le collège échevinal, le fonctionnaire délégué ou le tiers lésé vont demander la condamnation du contrevenant à une astreinte, ce qui constitue certainement le moyen le plus efficace pour inciter le condamné à s'exécuter.

II. — LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

I. — GÉNÉRALITÉS

1. Les textes en vigueur

Depuis le 1^{er} juillet 1992, le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Région de Bruxelles-Capitale est régi par une nouvelle ordonnance⁽⁶⁵⁾.

Même si, en de nombreux points, le droit de l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale reprend le régime antérieurement en vigueur, à savoir la loi du 29 mars 1962 qui constitue donc une souche commune aux trois législations régionales, en y intégrant l'enseignement jurisprudentiel abondant de ces dernières années, il comporte cependant des mécanismes plus spécifiques qui seront commentés ci-après.

L'aménagement du territoire et l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale ne peuvent être appréhendés sans prendre en compte l'entrée en vigueur des nouvelles ordonnances en matière de protection de l'environnement, en matière d'évaluation des incidences ainsi qu'en matière de protection du patrimoine immobilier⁽⁶⁶⁾, de sorte qu'il apparaît que l'ensemble des législations les plus fondamentales en ce qui concerne le développement d'une ville-région s'est trouvé profondément modifié en un espace de temps particulièrement court. Ces modifications ont entraîné et entraînent encore aujourd'hui de nombreux problèmes pratiques et juridiques, ne fût-ce qu'au niveau de l'articulation des différentes législations et dans l'application des mesures transitoires qui souvent n'ont pas pris en compte de manière suffisamment précise la complexité des situations rencontrées sur le terrain d'un tissu urbain particulièrement dense.

2. L'instabilité du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Région de Bruxelles-Capitale

Si l'ampleur du travail législatif réalisé en Région de Bruxelles-Capitale en 1992 ne peut échapper à l'attention, il faut cependant constater que

(65) Ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

(66) Ordonnance du 30 juill. 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge* 1^{er} août 1992 ; ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier ; ordonnance du 30 juill. 1992 relative au permis d'environnement.

depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 1991 et de très nombreux arrêtés du gouvernement destinés à mettre en œuvre cette ordonnance, ces dispositions législatives ont été modifiées de manière parfois substantielle quasiment chaque année.

Ces modifications annuelles de dispositions législatives fondamentales pour les citoyens d'une région contribuent certainement au malaise actuellement rencontré dans l'ensemble des milieux quant à la praticabilité de cette législation et des législations immédiatement voisines.

II. — LA PLANIFICATION

L'apport le plus significatif de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme se situe certainement dans le domaine de la planification. En effet l'ordonnance met en place ce qu'on peut appeler une planification intégrée en décroissant, tout au moins sur le plan juridique, les différentes politiques touchant directement ou indirectement à l'aménagement du territoire régional afin de traiter de manière cohérente les différents aspects de la vie urbaine. Dans cette perspective la législation en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale intègre la planification spatiale telle qu'elle avait été mise en place par la loi du 29 mars 1962 et la planification économique telle qu'elle avait été mise en place par la loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique.

1. Les types de plans en vigueur

Le développement, en ce compris l'aménagement du territoire, de la Région de Bruxelles-Capitale, est fixé par quatre types de plans :

- le plan régional de développement (PRD)⁽⁶⁷⁾,
- le plan régional d'affectation du sol (PRAS),
- le plan communal de développement (PCD),
- le plan particulier d'affectation du sol (PPAS)⁽⁶⁸⁾.

(67) Le premier plan régional de développement a été élaboré en 1994-1995 (arr. gov. 3 mars 1995 arrêtant le plan régional de développement).

(68) Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, art. 2.

Ces plans peuvent être regroupés en deux catégories :

a) Les plans de développement

C'est essentiellement par la création de ces nouveaux outils que la Région de Bruxelles-Capitale a innové. Le but de ces plans est de déterminer les objectifs et les priorités de développement ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Ces plans sont liés à la durée d'une législature, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour le plan régional de développement et le collège des bourgmestre et échevins pour le plan communal de développement ayant l'obligation d'élaborer un tel plan dans l'année de l'installation du conseil régional pour le gouvernement et dans l'année de l'installation du conseil communal pour le collège des bourgmestre et échevins.

b) Les plans d'affectation du sol

Ces plans ne diffèrent pas par leur nature des plans en vigueur en Région wallonne et en Région flamande.

2. Les objectifs poursuivis

L'ordonnance organique de la planification entend définir les objectifs que l'ensemble de l'arsenal juridique mis en place doit poursuivre, à savoir s'efforcer de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la région le respect d'un aménagement harmonieux.

3. Procédures d'élaboration

Pour l'essentiel l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme reprend les mécanismes classiques d'élaboration des plans d'aménagement.

Il convient cependant de souligner quelques spécificités de la législation en Région de Bruxelles-Capitale :

a) La participation de la population

Le processus d'enquête publique et de concertation a été renforcé à tous les stades d'élaboration des documents planologiques et ce, nonobstant la mise en place par la législation précédente de mécanismes de concertation déjà très développés et spécifiques au plan de secteur qui couvrait le territoire de l'agglomération de Bruxelles, territoire devenu, au terme du long processus de fédéralisation qu'a connu la Belgique, la Région de Bruxelles-Capitale.

C'est à ce titre que, d'une manière générale, les enquêtes publiques ne peuvent se tenir durant les périodes de congés scolaires, les dossiers doivent être aisément accessibles pour le public par la mise en place de documents de synthèse et en étant consultables en dehors des heures normales de bureau. Il est loisible pour un particulier d'émettre des réclamations orales qui sont consignées par un fonctionnaire *ad hoc*.

b) La participation de l'ensemble des administrations régionales

L'ordonnance prévoit que toutes les instances régionales doivent être associées à l'élaboration du plan régional de développement. Par instances régionales, la législation envisage non seulement les administrations régionales mais également l'ensemble des organismes d'intérêts publics régionaux, en leur imposant notamment de fournir toutes les données requises en rapport à leurs compétences respectives.

c) L'élaboration d'un dossier de base pour les plans communaux

Ce dossier de base est un document préliminaire qui comprend les grandes options qui sont envisagées pour l'élaboration du plan communal de développement ou du plan particulier d'affectation du sol. Il comprend une indication sommaire de la situation existante de droit et de fait, l'exposé des objectifs et des priorités de développement requis par les besoins à rencontrer, l'exposé des moyens à mettre en œuvre, les mesures générales d'aménagement et enfin les relations avec les plans régionaux et communaux⁽⁶⁹⁾.

L'instauration du mécanisme du dossier de base se justifie par le souci d'efficacité et de cohérence. Il permet à l'ensemble des acteurs concernés par l'élaboration du plan de juger, avant l'élaboration complète de celui-ci, de son opportunité, de sa conformité aux plans supérieurs. L'approbation du dossier de base qui est élaboré par une commune, permet à celle-ci de connaître la position de la région, autorité de tutelle, quant à l'aménagement qu'elle propose.

L'arrêté du gouvernement fixant la composition du dossier de base constitue également une innovation importante dans la mesure où précédemment la législation en matière d'urbanisme et d'aménagement du terri-

(69) Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, art. 38 ; arr. ex. du 29 juin 1992 relatif à la présentation générale du dossier de base du plan particulier d'affectation du sol ; arr. gouv. 7 déc. 1995 relatif au contenu du plan communal de développement et à la présentation générale du dossier de base.

toire ne fixait qu'un contenu sommaire pour les plans particuliers d'aménagement, de sorte que les prescriptions mal rédigées ou imprécises étaient fréquemment source d'insécurité juridique⁽⁷⁰⁾.

d) Initiative des habitants

Il faut enfin signaler la possibilité pour les habitants de prendre l'initiative d'élaborer un plan particulier d'affectation du sol pour autant qu'un certain nombre de conditions, dont une condition de nombre d'habitants, soient réunies⁽⁷¹⁾.

e) Évaluation des incidences sur l'environnement

Le dossier d'élaboration d'un plan particulier d'affectation du sol requiert l'élaboration d'une note d'évaluation des incidences, voire dans certains cas à une véritable étude d'incidence. La section de législation du Conseil d'État a souligné qu'il ne percevait pas l'utilité qu'il y aurait de soumettre les projets de plans particuliers d'affectation du sol à une note et à une étude d'incidence alors que la directive prend en compte les «projets publics ou privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que ces plans doivent de toute manière faire l'objet de mesures de publicité d'enquête»⁽⁷²⁾.

Le Conseil d'État poursuivait en outre en précisant : «Il semble peu rationnel d'introduire un instrument juridique d'aménagement du territoire dans une série de projets retenus pour leur spécificité technique et les incidences particulières qu'ils pourraient avoir pour l'environnement, ce qui aurait pour effet de soumettre un même projet à plusieurs procédures d'évaluation successives.»

Le Conseil régional de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas suivi l'avis de la section législation du Conseil d'État et a maintenu une évaluation des incidences dans le cadre de la procédure d'élaboration du PPAS.

L'ordonnance dispense cependant les projets ayant fait l'objet d'une étude d'incidence dans le cadre de l'élaboration d'un plan particulier d'affectation du sol d'une nouvelle évaluation des incidences dans le cadre de

(70) Arr. gouv. 29 juin 1992 relatif à la présentation générale du dossier de base du plan particulier d'affectation du sol ; arr. gouv. 7 déc. 1995 relatif au contenu du plan communal de développement et à la présentation générale du dossier de base.

(71) Arr. gouv. 29 juin 1992 relatif à l'élaboration d'un plan particulier d'affectation du sol à la demande d'habitants.

(72) Avis de la section de législation du Conseil d'État de Belgique, Trav. prép., Conseil régional de la Région de Bruxelles-Capitale, A-162/1 1991-1992, p. 36.

la procédure de délivrance du permis d'urbanisme et du permis d'environnement pour la réalisation d'un projet immobilier compris dans le périmètre de ce plan.

4. Les effets juridiques des plans

Les prescriptions du plan de développement, qu'il soit régional ou communal, relatives à l'affectation du sol et mentionnées comme telles dans les arrêtés approuvant ces plans, ont valeur réglementaire et force obligatoire. Les autres dispositions ont quant à elles une valeur indicative, ce qui ne signifie pas qu'elles soient pour autant dénuées de toute portée juridique dans la mesure où l'octroi par les autorités publiques d'aides aux personnes morales ou privées ne peut se réaliser que dans le respect de l'ensemble des objectifs et prescriptions indicatives des plans de développement.

En ce qui concerne les effets juridiques des plans particuliers d'affectation du sol, la législation relative à l'aménagement du territoire en Région de Bruxelles-Capitale n'a guère innové, dans la mesure où ces plans sont obligatoires et ont valeur réglementaire.

5. La hiérarchie des plans

La hiérarchie des plans revêt évidemment une importance particulière en Région de Bruxelles-Capitale compte tenu des quatre niveaux de plans mis en place par la législation.

L'ordonnance n'instaure cependant pas de régime spécifique dans la mesure où il reprend les mécanismes mis en place par la loi de 1962 en y intégrant les enseignements de la jurisprudence. L'objectif cependant de l'ordonnance est de rendre le mécanisme de la hiérarchie des plans juridiquement et pratiquement non équivoque.

En ce qui concerne les plans inférieurs élaborés postérieurement à l'entrée en vigueur d'un plan supérieur, il appartient au plan inférieur de préciser le plan supérieur et en conséquence de se conformer aux dispositions du plan supérieur. Un mécanisme de dérogation est cependant mis en place dans l'ordonnance sur la base des critères définis par la jurisprudence du Conseil d'État à savoir⁽⁷³⁾ :

- la dérogation ne peut porter atteinte à une donnée essentielle du plan supérieur ;

(73) CE, n° 29.254, 28 janv. 1988, NV Meubelcentrale Heylen et *supra* note 27 ; Oo, art. 27 pour le PRAS, art. 37 pour le PCD et art. 50 pour le PPAS.

- la dérogation doit être motivée par des besoins économiques, sociaux, culturels ou d'environnement n'existant pas au moment où le plan supérieur a été adopté ;
- il doit enfin être démontré que l'affectation nouvelle répond aux possibilités d'aménagement existant en fait.

L'ensemble de ces conditions et le plan dérogatoire sont enfin soumis à l'avis de la Commission régionale de développement⁽⁷⁴⁾.

III. — LES PERMIS D'URBANISME

1. Les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme

La liste des actes soumis à permis d'urbanisme en vertu de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme n'est pas fondamentalement différente de ce qui existait sous le régime de la loi du 29 mars 1962, et de l'évolution que cette liste a subi compte tenu de la jurisprudence.

On soulignera cependant l'attention toute particulière apportée par l'ordonnance organique en ce qui concerne la problématique des changements d'affectation qui constitue un aspect particulièrement important en milieu urbain et en particulier dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La disposition légale qui existait dans le règlement général de la bâtisse⁽⁷⁵⁾, lequel imposait un permis d'urbanisme préalable pour un changement d'affectation, est incorporée dans l'ordonnance dès 1991. Cette disposition sera encore précisée suite à diverses décisions de jurisprudence par l'ordonnance du 23 novembre 1993⁽⁷⁶⁾.

Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition amendée⁽⁷⁷⁾, la modification de l'utilisation ou de la destination de tout ou partie d'un bien, même si cette modification ne nécessite pas de travaux, est soumise à permis d'urbanisme préalable et exprès. Le texte précise en outre de manière particulièrement détaillée ce qu'il y a lieu d'entendre par utilisation et affectation d'un bien.

(74) Oo, art. 53 notamment ; arr. gouv. de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 févr. 1993 relatif à la Commission régionale de développement, modifié par arr. gouv., 3 mars 1994.

(75) Règlement général de la bâtisse de l'agglomération de Bruxelles, art. 2, 2. g.

(76) Ordonnance du 23 nov. 1993 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991.

(77) Oo, art. 84, § 1^{er}, 5.

Il faut encore souligner que la législation en matière d'urbanisme en région de Bruxelles-Capitale soumet également à permis d'urbanisme préalable et exprès les dispositifs publicitaires et les enseignes mais également les véhicules stationnés à des fins publicitaires ⁽⁷⁸⁾.

2. Les charges d'urbanisme

Une des innovations les plus marquantes de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme réside certainement dans la mise en place du mécanisme des charges d'urbanisme dans le cadre de la délivrance des permis d'urbanisme.

L'article 86 de l'ordonnance dispose, à l'instar ce qui existait et existe toujours pour les permis de lotir, que les autorités qui statuent sur les demandes de permis d'urbanisme «peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'elles jugent utiles d'imposer au demandeur dans le respect du principe de la proportionnalité, charges comprenant notamment la fourniture de garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation ou la rénovation à ses frais de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logement» ⁽⁷⁹⁾.

3. Péremption du permis d'urbanisme

L'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme prolonge les délais de validité des permis d'urbanisme mis en place par la loi du 29 mars 1962, mais dans le même temps instaure un mécanisme particulièrement précis de péremption des permis d'urbanisme ⁽⁸⁰⁾.

Le permis d'urbanisme est délivré pour une durée de deux ans, renouvelable une seule fois pour un an. Le renouvellement doit être sollicité auprès de l'autorité qui a délivré le permis d'urbanisme deux mois au moins avant l'échéance du permis d'urbanisme, l'absence de réponse de l'autorité saisie dans le délai de deux mois vaut renouvellement tacite du permis d'urbanisme. Ce délai de deux mois est un délai fixé à peine de forclusion et la décision de refus de prolongation est une décision qui n'est pas susceptible de recours administratif ordinaire.

(78) Oo, art. 84, § 1^{er}, 1, 10, b.

(79) Cette disposition de l'ordonnance a été complétée par la circulaire ministérielle 009 relative aux charges d'urbanisme visées par l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

(80) Oo, art. 87.

Le régime mis en place est valable tant pour les personnes privées que pour les personnes morales de droit public.

Il faut encore souligner qu'en Région de Bruxelles-Capitale l'interruption d'un chantier de construction durant plus d'un an entraîne la péremption du permis d'urbanisme. Cette sévérité de l'ordonnance est encore renforcée par le fait que comme en matière de permis de lotir, la péremption intervient de plein droit.

IV. — LE PERMIS DE LOTIR

L'ordonnance de 1991 n'apporte pas de modification remarquable en matière de permis de lotir, si ce n'est qu'elle comporte expressément une définition de l'opération de lotissement qui consiste dans le fait de diviser un bien en créant un ou plusieurs lots afin de vendre, louer pour plus de neuf ans, céder en emphytéose ou en superficie au moins un de ces lots, ou offrir un de ces modes de cession pour au moins un de ces lots, en vue de la construction d'une habitation ou du placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisé pour l'habitation»⁽⁸¹⁾.

V. — LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES PERMIS

L'ordonnance apporte de nombreuses modifications aux procédures de délivrance des permis d'urbanisme qui étaient en place en vertu de la loi du 29 mars 1962. Si ces modifications sont nombreuses, elles ne constituent cependant pas des modifications substantielles par rapport aux mécanismes en place dans les deux autres régions.

On soulignera en particulier la mise en place de procédure mixte urbanisme-environnement pour les actes et travaux d'une certaine ampleur qui requièrent un permis d'urbanisme et un permis d'environnement.

L'ordonnance a maintenu les trois niveaux de pouvoirs qui peuvent être appelés à statuer sur une demande de permis d'urbanisme. La députation permanente est cependant remplacée par le Collège d'urbanisme qui est composé de juristes et d'architectes.

La durée de la procédure de délivrance des permis d'urbanisme constitue un des aspects les plus délicats en Région de Bruxelles-Capitale

(81) Oo, art. 89.

compte tenu de l'obligation dans la plupart des demandes de permis d'urbanisme de recourir à une enquête publique, à l'avis de la commission de concertation et à l'avis d'administrations plus spécialisées pour différents aspects d'une demande de permis d'urbanisme (Service des Monuments et sites, Commission royale des monuments et sites, administrations des déplacements...), sans compter l'intervention du fonctionnaire délégué. L'ensemble de ces éléments a conduit le gouvernement à revoir sur certains aspects les délais qui étaient impartis aux fonctionnaires délégués et aux communes pour transmettre un dossier et/ou statuer sur une demande d'avis ou de permis d'urbanisme⁽⁸²⁾.

VI. — LES RENSEIGNEMENTS ET INFORMATIONS URBANISTIQUES

Le tour d'horizon de quelques spécificités du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale ne serait pas complet sans évoquer l'article 181 de l'ordonnance qui impose aux notaires, aux vendeurs ou aux agents immobiliers ou tout autre intermédiaire de donner dans les annonces et leurs publicités relatives à la vente ou à la cession de droit d'emphytéose ou de superficie ou encore de location, d'indiquer sans équivoque la destination urbanistique du bien concerné sous peine de sanctions particulièrement lourdes, l'ordonnance ayant sur ce point particulier des sanctions aux dispositions d'urbanisme augmenté de manière très importante les amendes et autres peines encourues par les contrevenants à cette législation.

(82) Oo, art. 119.

III. — LA RÉGION FLAMANDE

La Région flamande a coordonné pour son territoire, le 22 octobre 1996, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, complétée par des dispositions spécifiques pour la Région flamande.

La matière de l'urbanisme en Flandre est donc régie à présent par le «décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996»⁽⁸³⁾.

La Région flamande prépare toutefois une réforme globale de la législation sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dont le décret du 24 juillet 1996 portant planification spatiale constitue la première initiative décrétable.

I. — LE DÉCRET DU 24 JUILLET 1996 PORTANT PLANIFICATION SPATIALE

Ce décret a pour but de créer un cadre juridique pour le schéma de structure d'aménagement (SSA), nouvelle figure planologique qui vient s'ajouter aux instruments planologiques existants, sans y porter atteinte.

Le SSA n'est pas un plan de destination, mais un document cadre dans lequel l'autorité publique détermine sa vision à long terme sur la structure spatiale souhaitée. Il est axé sur un développement durable du territoire, gérant l'espace disponible en fonction des besoins actuels, sans pour autant compromettre les besoins des générations futures⁽⁸⁴⁾.

Des SSA devront être établis au niveau régional, provincial et communal, le schéma de structure d'aménagement pour la Flandre étant le plus élevé hiérarchiquement (*Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, ci-après : RSV).

Ce dernier a été adopté provisoirement le 24 juillet 1996 et présente une vision de l'aménagement spatial en Flandre pour une période de deux fois cinq ans (1997-2002 et 2002-2007).

(83) Décret du 4 mars 1997, sanctionnant l'arrêté du gouvernement flamand du 22 oct. 1996 modifiant l'arrêté du 24 sept. 1996 portant coordination de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

(84) Décret du 24 juill. 1996, art. 3 et 4.

Il comprend, ainsi que tous les SSA à venir, un volet informatif, un volet directif et un volet obligatoire.

Le volet obligatoire s'impose, en Région flamande, pour les services du ministère de la Communauté flamande, les organismes qui dépendent de la Région flamande et les administrations qui sont sous le contrôle administratif de la Région flamande, ainsi que les sociétés agréées par les organismes qui dépendent de la Région flamande⁽⁸⁵⁾.

Le volet directeur est la partie à laquelle une autorité ne peut déroger lorsqu'elle prend des décisions, sauf développements imprévus de besoins spatiaux des différentes activités sociales ou pour des raisons sociales, économiques ou budgétaires urgentes⁽⁸⁶⁾.

Le projet de RSV est parti d'un certain nombre de constats, développés dans la partie informative, mettant en danger le peu d'espaces ouverts subsistant encore en Flandre. Le RSV vise donc à endiguer le développement anarchique de la construction en tenant compte des besoins des divers secteurs influençant la capacité spatiale tels les activités sociales et économiques, l'infrastructure routière, l'environnement, les monuments et sites... sans hypothéquer les besoins des générations à venir.

Le RSV éclaire les capacités spatiales et donne des directives et des principes d'organisation pour l'utilisation du sol et de l'espace, mais ne fixe pas en tant que telles des affectations. Le RSV n'est donc pas un plan de secteur. Il ne crée pas de droits et d'obligations pour le citoyen qui ne peut se voir octroyer ou refuser un permis de bâtir sur base du schéma de structure⁽⁸⁷⁾.

Il est cependant évident que les options prises dans le RSV viendront influencer indirectement la délivrance de permis, dans la mesure où ces options seront traduites dans de nouveaux instruments de planification. De même, les plans d'aménagement existants devront être mis en conformité avec le RSV. Ils restent néanmoins applicables jusqu'à leur modification.

En introduisant le SSA et le règlement, instrument d'exécution du SSA, dans le système planologique existant et en mettant en place une nouvelle hiérarchie entre ces différents instruments planologiques, le décret du 24 juillet 1996 a sonné le glas d'une modification assez fondamentale de la structure planologique en Flandre.

(85) Décret préc., art. 7, § 2.

(86) Décret préc., art. 7, § 3.

(87) Décret préc., art. 7, § 7 et Projet de «*Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*», introduction générale, p. 7.

II. — LE PERMIS DE BÂTIR

1. Actes et travaux soumis à permis

En Flandre également, la liste d'actes et travaux soumis à permis préalable n'a fait que croître⁽⁸⁸⁾. C'est le cas notamment de certains changements d'utilisation d'un bâtiment, même sans travaux⁽⁸⁹⁾.

Une particularité pour la Région flamande : l'aménagement et la modification de terrains de golf qui, depuis 1991, doivent faire l'objet d'un permis de bâtir⁽⁹⁰⁾.

2. Possibilités de dérogation au plan de secteur

La loi nationale organique du 29 mars 1962 autorise des dérogations au projet de plan de secteur ou au plan de secteur lorsque le fonctionnaire délégué est appelé à donner son avis sur une demande de permis de bâtir, en l'absence d'un plan particulier d'aménagement ou d'un permis de lotir⁽⁹¹⁾.

Le gouvernement flamand a successivement étendu cette possibilité de dérogation⁽⁹²⁾, puis l'a supprimée⁽⁹³⁾ pour aboutir enfin aux modalités de dérogation suivantes⁽⁹⁴⁾ :

Une dérogation peut être accordée lorsque la demande concerne :

a) *la transformation* d'un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis ; la transformation doit être effectuée dans le volume existant et ne peut pas avoir trait à une transformation totale, soit la démolition et la reconstruction ; la condition absolue pour la transformation est le maintien de la structure principale du bâtiment, ainsi que le maintien du volume existant ;

(88) Décret relatif à l'aménagement du territoire coordonné le 22 oct. 1996, art. 42, § 1^{er}.

(89) Décret préc. coordonné le 22 oct. 1996, art. 42, § 1^{er}, 7, et arr. exéc. du 17 juill. 1984 subordonnant certaines modifications d'utilisation à un permis.

(90) Décret préc. coordonné le 22 oct. 1996, art. 42, § 1^{er}, 8.

(91) Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, art. 45, § 2.

(92) Décret du 28 juin 1984 complétant la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par un art. 79.

(93) Décrets du 23 juin 1993 modifiant l'art. 79 de la loi du 29 mars 1962 et complétant par un art. 87 la loi du 29 mars 1962.

(94) Décret relatif à l'aménagement du territoire coordonné le 22 oct. 1996, art. 43, § 2, instauré par décret du 13 juill. 1994 modifiant l'art. 79 de la loi du 29 mars 1962.

b) *l'extension* d'un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis, à l'exception de la construction d'une habitation, pour autant que cette extension soit nécessaire pour satisfaire à la réglementation en matière d'environnement⁽⁹⁵⁾ ;

c) *l'extension d'une habitation* ayant fait l'objet d'un permis ; cette extension est soumise à la condition restrictive que celle-ci ne peut entraîner qu'un accroissement maximal du volume de construction de 20 %, en ce compris les dépendances ; après extension, le volume maximal de construction ne peut dépasser 700 m³ ;

d) *une modification d'utilisation* d'un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis.

D'une manière générale, la dérogation ne peut être accordée qu'à condition que le bon aménagement des lieux ne soit pas mis en cause. Ceci implique entre autres que la capacité spatiale de la zone ne soit pas dépassée et que la combinaison prévue des différentes fonctions ne mette pas en cause ou ne perturbe pas les destinations actuelles ou futures dans les environs immédiats. La demande dérogatoire devra par ailleurs faire l'objet d'une enquête publique dont les frais sont à la charge du demandeur.

Pour les demandes dérogatoires qui ont trait à un bâtiment situé dans une zone agricole, il faudra solliciter l'avis de l'administration compétente.

Notons encore que des demandes de transformation, d'extension ou de modification d'utilisation ne peuvent en aucun cas être accordées dans un certain nombre de zones dont nous pouvons citer à titre d'exemple, les zones vertes, les zones inondables, les zones forestières à valeur écologique, les zones agricoles d'importance écologique⁽⁹⁶⁾...

III. — LE DÉCRET DU 14 JUILLET 1993 PORTANT MESURES DE PROTECTION DES DUNES CÔTIÈRES

Ce décret constitue une autre particularité pour la Région flamande. En raison de leur valeur écologique et de la forte pression exercée sur celles-

(95) Conditions générales, sectorielles ou spéciales prescrites par le décret du 28 juin 1985 relatif au permis d'environnement et ses arrêtés d'exécution.

(96) Arr. gouv. 20 juill. 1994 pris en exécution du décret du 13 juill. 1994 portant modification de l'art. 79 de la loi du 29 mars 1962.

ci par le secteur immobilier, la Région flamande a voulu protéger, par voie décrétole, les dunes côtières.

Le décret du 14 juillet 1993 complète, pour la Région flamande, la loi sur la conservation de la nature⁽⁹⁷⁾. Il permet, dans la région des dunes maritimes dont la carte est annexée au décret, de désigner des zones de dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes.

Les zones protégées ont été fixées provisoirement dans un premier temps⁽⁹⁸⁾, pour ensuite être désignées définitivement par deux arrêtés successifs du gouvernement flamand du 16 novembre 1994⁽⁹⁹⁾ et du 4 octobre 1995⁽¹⁰⁰⁾. Cette désignation a été faite sur base d'un inventaire parcellaire, que les communes côtières devaient établir pour le 31 décembre 1994, des zones de dunes maritimes dans lesquelles des modifications d'utilisation ou des mesures restrictives étaient souhaitables en vue de leur conservation.

Mille hectares approximativement ont fait l'objet ainsi d'une mesure de protection.

La désignation comme zone de dunes protégées ou comme zone agricole ayant une importance pour les dunes, comporte une interdiction totale de bâtir et ce, en dépit de leur destination suivant les plans d'aménagement en vigueur.

L'interdiction de bâtir se rapporte aux travaux devant faire l'objet d'un permis de bâtir conformément à l'article 42 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné⁽¹⁰¹⁾.

Cette interdiction ne s'applique toutefois pas aux travaux de conservation de bâtiments ou d'habitations dans les zones agricoles ayant une

(97) Loi du 12 juill. 1973 relative à la protection de la nature.

(98) Arr. gouv. 15 sept. 1993 désignant les zones de dunes protégées et les zones agricoles ayant une importance pour les dunes, sanctionné par décret du 26 janv. 1994 pour la période du 17 sept. 1993 au 31 déc. 1994.

(99) Arr. gouv. 16 nov. 1994, ratifié par décret du 21 déc. 1994 portant modification de la loi préc. du 12 juill. 1973.

(100) Arr. gouv. 4 oct. 1995 relatif à la désignation définitive des zones de dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes qui ont été désignées par l'arr. gouv. du 16 nov. 1994 relatif à la désignation définitive des zones de dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes, mais pas par l'arr. gouv. du 15 sept. 1993 portant désignation des zones de dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes.

(101) Décret du 21 déc. 1994 portant ratification de l'arr. gouv. du 16 nov. 1994 et portant modification de la loi préc. du 12 juill. 1973, art. 3.

importance pour les dunes dans lesquelles des dérogations peuvent également être accordées, à l'exception toutefois d'un changement d'utilisation. Elle n'est pas applicable non plus aux travaux, réalisés dans les zones de dunes et dans les zones agricoles ayant une importance pour les dunes, nécessaires à une gestion efficace de la nature, au rétablissement de la nature, à son développement, aux défenses côtières et aux travaux de démolition d'habitations ou de bâtiments⁽¹⁰²⁾.

Corrélativement à l'interdiction de bâtir, le décret a prévu une indemnité de moins-value lorsque cette interdiction, résultant d'une désignation définitive comme zone de dunes protégées ou de zone agricole ayant une importance pour les dunes, met fin à la destination suivant les plans d'aménagement en vigueur ou suivant les permis de lotir qui s'appliquaient au terrain au jour précédant la publication de l'arrêté portant désignation provisoire des zones de dunes protégées ou des zones agricoles ayant une importance pour les dunes⁽¹⁰³⁾.

Enfin, le décret prévoit pour le propriétaire d'un seul terrain à bâtir qui voit son bien frappé d'une interdiction de bâtir en raison de sa désignation comme zone de dunes protégées ou de zone agricole ayant une importance pour les dunes, la possibilité d'exiger sous certaines conditions, le rachat de son bien par la Région flamande⁽¹⁰⁴⁾.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Région wallonne

Barlet A.-V. et Sarlet D., *Les permis de bâtir et de lotir en Région wallonne*, Heule, UGA, 1995.

Hansenne J., *Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Région wallonne*, Bruges et Liège, La Charte et PU Liège, 1989.

Haumont F., *Urbanisme. La Région wallonne*, Larcier, Bruxelles, 1996.

(102) Décret du 21 déc. 1994, préc., art. 4.

(103) Décret du 21 déc. 1994, préc., art. 5.

(104) Décret du 21 déc. 1994, préc., art. 5, § 8.

Pâques M., «Les plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions», in *Het milieu-l'environnement*, Journées notariales de Turnhout, Bruxelles, FRMB, 1993, p. 153-278.

Région de Bruxelles-Capitale

Urbanisme à Bruxelles, Bruxelles, Jeune Barreau, 1992.

Haumont F., «L'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme», *Amén.-Env.* 1991, p. 206-213.

Haumont F., «Les suites de l'ordonnance du 29 août 1991, organique de la planification et de l'urbanisme : sur la modification et la promulgation des arrêtés d'exécution», *Amén.-Env.* 1992, p. 226 et s.

Région flamande

Van Hoorick G., *Stedebouw*, Vademecum editie 97, Kluwer, 1997.

Seutin B. et Vande Lanotte J., «De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedebouw», Bruges, *Die keure* 1988.

Vande Lanotte J. «De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en stedebouw 1988-1992», Bruges, *Die keure* 1993.