

# L'évolution du droit de l'urbanisme en Belgique en 1998 et 1999

Francis HAUMONT

Professeur à l'Université de Louvain,

Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

Michel SCHOLASSE

Avocat au barreau de Bruxelles

François BOON

Avocat au barreau de Bruxelles

## SOMMAIRE

- I. LA RÉGION WALLONNE
- II. LE RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
- III. LA RÉGION FLAMANDE

## I. – LA RÉGION WALLONNE

### I. – EN CE QUI CONCERNE L'ACTUALITÉ LÉGISLATIVE

Deux événements retiennent l'attention :

#### **A. – Entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 et modifications législatives ultérieures**

C'est en date du 1<sup>er</sup> mars 1998 que sont entrées effectivement en vigueur l'ensemble des dispositions contenues dans le décret adopté le 27 novembre 1997 par le législateur wallon, lequel pratique une refonte complète du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine pour cette partie du territoire belge.

La portée et le contenu de ce décret ont déjà pu être abordés dans la précédente édition de l'*Annuaire*, de sorte qu'il est inutile de s'y attarder. Cependant, suite notamment aux problèmes qui jalonnent l'application effective de ces nouvelles dispositions, le législateur wallon procédera à deux modifications législatives, lesquelles seront succinctement abordées ici.

1. Décret du 23 juillet 1998 portant modification du décret du 27 novembre 1997

L'application des dispositions transitoires du décret fut à l'origine de difficultés pratiques ou d'interprétation, lesquelles donnèrent naissance à une situation d'insécurité juridique qu'il convenait d'assainir. Cette modification du régime transitoire porte essentiellement sur deux points :

*1.1.* La première modification touche l'article 12 du décret, portant disposition transitoire. Cette disposition, telle qu'anciennement libellée, avait pour conséquence que les demandes en cours se voyaient appliquer la nouvelle légende des plans de secteur, même si la procédure avait été initiée plusieurs mois auparavant. Cette situation était particulièrement délicate, notamment pour les zones d'extension d'habitat (devenues des « zones d'aménagement différé ») et dont le statut a évolué dans un sens plus restrictif.

Ainsi, l'article 12 fut modifié par l'article 3 du décret du 23 juillet 1998, lequel stipule que « les demandes de permis de bâtir ou de lotir dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret (à savoir le 1<sup>er</sup> mars 1998) poursuivront leur instruction selon les "dispositions du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" qui étaient d'application à la date de l'accusé de réception ». Cela vise donc tant les règles de fond (et notamment les règles relatives aux affectations possibles) qu'aux règles de forme (notamment les règles de procédure).

*1.2.* La seconde nouveauté consiste en l'instauration d'un article 12 bis (art. 4 du décret du 23 juillet 1998), lequel assouplit de manière considérable le régime des anciennes zones d'extension d'habitat, devenues zones d'aménagement différé. Ainsi, les conditions imposées par les nouveaux articles 30, alinéas 2, 3, 4, et 34, alinéas 2 et 3, et qui prévoient notamment la lourde formalité de l'adoption préalable d'un plan communal d'aménagement avant toute mise en œuvre de ces zones, sont supprimées pour toute ancienne zone d'extension d'habitat déjà mise en œuvre avant le 1<sup>er</sup> mars 1998. Le législateur définit de manière fort large ce qu'il convient d'entendre par ces termes. Ainsi, notamment, il suffit qu'un seul permis de bâtir ait été délivré sur ladite zone avant la période considérée pour que l'entière de la zone puisse être réalisée sans autre respect que celui de conditions beaucoup plus laxistes.

Ce nouvel article 12 bis a eu des conséquences très importantes étant donné les nombreuses zones d'extension d'habitat jalonnant le territoire

wallon et le développement foncier qu'il autorise désormais de manière souple.

Il est à noter cependant qu'un recours en annulation de cette disposition est actuellement pendant devant la Cour d'arbitrage et portant sur sa constitutionnalité au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Une question préjudicielle ayant le même objet a également été soumise par le Conseil d'État à la Cour d'arbitrage.

## 2. Décret du 6 mai 1999 portant modification du décret du 27 novembre 1997

Ce décret modificatif procède essentiellement à un toilettage des dispositions du décret du 27 novembre 1997 en complétant ou corrigeant par retouches successives diverses dispositions du décret. Un inventaire exhaustif de ces modifications dépasse le cadre du présent compte-rendu. Succinctement, cependant, ces derniers touchent principalement aux domaines suivants : agrément et subventions des auteurs de projets pour l'élaboration ou la révision des plans d'aménagement, des règlements d'urbanisme et des permis de lotir (art. 1<sup>er</sup> et 2 du décret modificatif), élaboration et révision des plans de secteur ainsi que des plans communaux d'aménagement (art. 3 à 7 du décret modificatif), actes devant être couverts par un permis d'urbanisme ou par un permis de lotir (art. 8 et 10 du décret modificatif), permis d'urbanisme à durée limitée (art. 9 du décret modificatif), la procédure de demande de permis d'urbanisme (art. 11 du décret modificatif), mécanisme de dérogations aux plans de secteur (art. 12 à 15 du décret modificatif), les permis groupés (art. 16 du décret modificatif).

### **B. – Adoption du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement**

Cette réforme est fondamentale en ce qu'elle institue un permis d'environnement, lequel regroupe non seulement l'ancien permis d'exploiter requis jusqu'ici sur base de l'article 1<sup>er</sup> du règlement général pour la protection du travail, règlement devenu obsolète, mais aussi toute autorisation exigée jusqu'ici par d'autres polices administratives, telles qu'en matière d'eau ou de déchets.

Ce décret a des implications importantes en matière d'urbanisme en ce qu'il prévoit, en ses articles 81 à 95, un système de permis unique pour tout « projet mixte », lequel est mieux défini par le législateur comme « projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme » (art. 1<sup>er</sup>, 11<sup>o</sup>).

Si le collège échevinal reste compétent pour connaître de ces permis, l'instruction ainsi que les recours diffèrent, dans leurs modalités, des règles contenues dans le CWATUP, lequel voit une partie non négligeable des permis d'urbanisme qu'il règle passer sous l'autorité d'une police administrative distincte.

Il est à noter que ce décret n'est toujours pas en vigueur, faute pour le gouvernement d'en avoir arrêté la date, sur base de l'article 183 du décret.

## II. EN CE QUI CONCERNE L'ACTUALITÉ RÉGLEMENTAIRE

1. L'activité réglementaire est premièrement marquée par l'adoption définitive par le gouvernement wallon, en date du 27 mai 1999, du schéma de développement de l'espace régional (en abrégé SDER), sur base de l'article 15 du décret du 27 novembre 1997.

Le SDER s'entend d'un outil de conception de l'aménagement du territoire à valeur non réglementaire et se définit comme un document d'orientation de l'usage de l'espace régional à contenu indicatif et évolutif. Il sert de cadre général des options fondamentales qui présideront à l'élaboration ou à la révision des plans de secteur, tout en harmonisant ces plans dans une démarche d'ensemble. L'objectif poursuivi n'est cependant que de déterminer des options socio-économiques. Il s'agit avant tout d'un instrument politique.

Le nouveau ministre de l'aménagement du territoire, dans sa déclaration de politique générale, a déjà marqué son intention de voir le SDER modifié.

2. De nombreuses dispositions du décret du 27 novembre 1997 habilite le gouvernement wallon à prendre des arrêtés en vue de déterminer leur modalité d'exécution ou d'en préciser la portée.

Force est de constater que cette tâche n'a, à ce jour, été accomplie que très partiellement et de nombreux arrêtés sont encore attendus. Cette situation a malheureusement pour effet de générer de multiples insécurités juridiques dans l'application du décret, faute pour ce dernier de pouvoir s'appuyer sur les arrêtés nécessaires.

On peut néanmoins citer les principaux arrêtés déjà intervenus :

- arrêté du 19 février 1998 déterminant la liste des personnes de droit public et des actes et travaux d'utilité publique pour laquelle les permis d'urbanisme et de lotir sont délivrés par le gouvernement ou le fonctionnaire délégué;

- arrêté du 4 mars 1998 relatif au certificat de patrimoine ;
- arrêté du 5 mars 1998 relatif à la commission d'avis et à l'instruction des recours auprès du gouvernement ;
- arrêté des 19 mars et 23 décembre 1998 déterminant les demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificats d'urbanisme soumises à une enquête publique et fixant les modalités de ces enquêtes publiques ;
- arrêté du 10 juin 1999 déterminant la liste des actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou du concours d'un architecte.

### III. – EN CE QUI CONCERNE L'ACTUALITÉ JURISPRUDENTIELLE ET DOCTRINALE

1. L'actualité jurisprudentielle, qu'elle émane des tribunaux judiciaires ou du Conseil d'État, ne fait ressortir aucune décision majeure qu'il conviendrait de citer. Pour l'ensemble, les décisions ne font que confirmer la jurisprudence antérieure.

Par ailleurs, les arrêts du Conseil d'État relatifs à l'interprétation des nouvelles dispositions du CWATUP sont encore peu nombreux. Une telle situation ne devrait cependant pas perdurer et un éclairage jurisprudentiel déterminant peut être attendu pour l'année 2000.

2. En ce qui concerne l'actualité doctrinale, trois ouvrages méritent d'être cités :

- *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, in Les actes du colloque inter-universitaire organisé à Liège les 5 et 6 mars 1998 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'ULB, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Cet ouvrage brosse de manière complète les différentes implications nées du décret du 27 novembre 1997 en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme en Région wallonne.

- Bernard Louveaux, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions (Wallonie, Flandre, Bruxelles)*, Bruxelles, De Boeck université, 1999.

L'auteur présente une synthèse intéressante des dispositions applicables en la matière dans les trois régions du pays.

- *L'urbanisme dans les actes*, Conseil francophone de la Fédération royale des notaires de Belgique, sous la direction d'Olivier Jamar, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Cet ouvrage aborde de manière exhaustive les différentes législations applicables en la matière dans les trois régions du pays, sous une approche davantage notariale. Le style d'écriture adopté et son contenu en font cependant un ouvrage à consulter par l'ensemble des praticiens en cette matière.

## II. – LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le droit de l'urbanisme et de la planification en Région de Bruxelles-Capitale dont l'essentiel du contenu a été présenté succinctement dans l'édition 1996 de *l'Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat* a, à nouveau, subi de profondes modifications durant la période sous revue.

L'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme a en effet été modifiée en date du 5 juin 1997, du 26 mars 1998 et enfin en date du 16 juillet 1998. À chaque fois, ces modifications ont porté sur des éléments importants de l'arsenal législatif régissant le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans une région dont les limites équivalent à celles de la «ville».

À ces modifications à caractère législatif s'ajoutent de nombreuses interventions à portée réglementaire du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de planologie, de sorte que la situation du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire s'avère particulièrement complexe, délicate et instable.

Les limites imposées à ce compte-rendu de l'évolution du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ne permettent en conséquence pas d'exposer avec les précisions voulues toutes les réformes dont certaines ont donc été délibérément omises de la présente contribution.

### **A. – Intégration de l'évaluation des incidences dans la législation organique de la planification et l'urbanisme**

Par une ordonnance du 5 juin 1997<sup>(1)</sup> le législateur a intégré l'ensemble de la législation relative à l'évaluation des incidences d'un projet déterminé dans l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme en vue de répondre à une objection formulée par le Conseil d'État qui critiquait l'absence d'intégration de ces législations importantes pour le citoyen en ces termes: «le procédé de législation par référence adopté par le législateur est d'autant plus malencontreux qu'il contraint les nombreux destinataires de la norme à utiliser simultanément divers corps de législation avec les confusions et erreurs d'interprétation qui ne manquent pas d'en résulter»<sup>(2)</sup>.

Au-delà de la problématique de la technique législative, il faut constater que le législateur bruxellois, dès 1992<sup>(3)</sup>, a mis en place un système d'évaluation particulièrement fouillé dans le cadre de l'instruction de demande de permis d'urbanisme ou de lotir, mais également lors de la mise en œuvre de plan particulier d'affectation du sol. Le système d'évaluation, qui concerne notamment la réalisation d'immeubles à vocation administrative mais également les emplacements de parcage ou l'aménagement de propriété plantée, s'articule autour de la rédaction soit d'un rapport d'incidences ou d'une étude d'incidences, accompagnés à chaque fois d'une large consultation publique préalable à la prise de décision.

### **B. – Intervention du législateur dans les principes de la hiérarchie des plans en vue de faire échec au mécanisme d'abrogation implicite**

Dès la mise en place de l'ordonnance organique de la planification, le législateur de la Région de Bruxelles-Capitale a tenté de simplifier la problématique de la hiérarchie des plans<sup>(4)</sup> en affirmant vouloir écarter tout mécanisme d'abrogation implicite de l'arsenal législatif relatif à l'aménagement du territoire, tout en affirmant cependant la hiérarchie des plans

(1) Ordonnance du 5 juin 1997, *Moniteur belge* 26 juin 1997.

(2) Avis du Conseil d'État émis à l'occasion de l'avant-projet d'ordonnance relatif à l'évaluation des incidences en milieu urbain, doc CRB A/ 162/1 91/92, p. 35.

(3) Ces dispositions ont bien évidemment été prises en exécution des principes imposés par la directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

(4) Pour une synthèse de la problématique de la hiérarchie des plans d'aménagement dans divers pays d'Europe, v. *Les Cahiers du Gridaugh*, L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe, Colloque international de Nice, série droit comparé, n° 1, 1998.

d'aménagement et de développement qu'il mettait en place<sup>(5)</sup>. C'est notamment sur base de ce principe de l'exclusion du mécanisme d'abrogation implicite que le gouvernement bruxellois a adopté le plan régional de développement, lequel comportait un volet relatif à l'affectation du sol particulièrement détaillé puisqu'il comportait à la fois une carte des affectations, des prescriptions littérales à valeur réglementaire ainsi qu'une énumération de diverses dispositions de plans d'aménagement inférieurs qui étaient abrogés dès l'entrée en vigueur de ce plan régional de développement.

Le Conseil d'État a cependant considéré dans un premier arrêt en suspension d'un permis de lotir et d'un permis de bâtir<sup>(6)</sup> que le législateur n'avait pas clairement manifesté sa volonté d'exclure ce mécanisme d'abrogation implicite et a entendu fonder son arrêt de suspension sur ce principe d'abrogation implicite qu'il déduisait de la volonté du plan régional de développement d'aménager à l'endroit litigieux un espace vert, alors que le plan particulier d'affectation du sol, adopté antérieurement au plan régional de développement, prévoyait à cet endroit la réalisation d'un complexe d'immeubles à destination de logements.

En réaction à cette première jurisprudence qui remettait en cause toute la philosophie d'élaboration du plan régional de développement et confronté aux conséquences non négligeables d'une telle jurisprudence, si elle était confirmée, le législateur de la Région de Bruxelles-Capitale a voté l'ordonnance du 26 mars 1998 qui consacre, de manière explicite, le principe de l'abrogation explicite des plans d'aménagement inférieurs<sup>(7)</sup>.

Le Conseil d'État, dans le cadre cette fois de son arrêt en annulation, a cependant refusé de tenir compte de cette ordonnance, considérant que la hiérarchie des plans découlait directement du principe général de la hiérarchie des normes sanctionné par l'article 159 de la Constitution, la Région de Bruxelles-Capitale étant sans pouvoir pour modifier cette situation.

La consécration du principe de l'abrogation implicite des plans d'aménagement inférieurs entré en vigueur avant l'élaboration d'un plan supérieur induit, pour la Région de Bruxelles-Capitale, des conséquences importantes dans la mesure où le plan régional de développement a été élaboré en écartant ce principe, le plan régional de développement prévoyant

(5) Plan régional de développement, plan régional d'affectation du sol, plan communal de développement et plan particulier d'affectation du sol. Cette hiérarchie peut notamment être déduite des articles 17, 26 et 36 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme.

(6) CE n° 67.535 du 1<sup>er</sup> juill. 1997, asbl Front commun des groupements de défense de la nature.

(7) Ordonnance du 26 mars 1998, *Moniteur belge* 17 juin 1998.



par ailleurs de nombreuses zones de logements dans des endroits où des plans inférieurs prévoyaient quant à eux des zones à destination administrative.

Cette situation est d'autant plus délicate que le gouvernement a par ailleurs mis en chantier la réalisation d'un nouveau plan régional d'affectation du sol en remplacement du plan de secteur pris par l'État belge en 1979 alors que la Belgique n'était que dans sa première phase de régionalisation.

### **C. – Mise en place des programmes d'actions prioritaires et rationalisation des différents plans**

Confronté à la mise en œuvre des divers plans d'aménagement et de développement qu'il avait mis en place en 1991 ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'abrogation implicite, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans une démarche pour le moins contradictoire, a souhaité rationaliser les plans d'aménagement et, par ailleurs, créer un nouvel instrument d'aménagement du territoire, les périmètres d'actions prioritaires<sup>(8)</sup>.

La rationalisation de l'arsenal des divers plans d'aménagement s'est en réalité simplement traduite par la suppression du volet réglementaire du plan régional de développement, le gouvernement souhaitant réduire ce plan à une portée indicative reprenant en réalité les projets du gouvernement, et ce, sans portée contraignante pour lui autre qu'une obligation de motivation s'il estime devoir s'en écarter.

Quant à la création du nouvel instrument d'aménagement, elle est en réalité la résultante de la complexité des divers plans d'aménagement et de développement mis en place par l'ordonnance organique, le gouvernement souhaitant disposer d'un instrument à valeur réglementaire dont la mise en place serait particulièrement rapide. Le résultat n'est guère convaincant dans la mesure où l'élaboration précipitée des dispositions relatives à ce nouvel instrument a omis de nombreux problèmes de sorte qu'*in fine*, il s'agit d'un instrument qui vient encore alourdir le paysage planologique de la Région.

### **D. – Modification du cadre réglementaire**

Durant la période examinée, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a entamé la phase de consultation publique prévue par

(8) Ordonnance du 16 juill. 1998, *Moniteur belge* 14 août 1998.

l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme<sup>(9)</sup> dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan régional d'affectation du sol destiné à couvrir l'ensemble du territoire de la Région<sup>(10)</sup>. Ce plan qui, sous l'aspect de la technique de réalisation, a requis la mise en œuvre des techniques informatiques les plus pointues, a été présenté à la censure de l'ensemble de la population, à diverses instances spécialisées, à l'avis des communes et enfin à la Commission régionale de développement. C'est en effet à cette commission, composée de spécialistes et de représentants de diverses organisations, qu'incombe la mission de formuler un avis sur le plan en prenant en compte l'ensemble des observations émises durant cette importante phase de consultation de tous les acteurs de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le gouvernement, à ce stade d'élaboration du plan, a cependant souhaité apporter des modifications importantes au projet de plan régional d'affectation afin de tenir compte de nombreuses remarques formulées durant cette procédure d'enquête. Il a en conséquence estimé nécessaire de remettre le plan modifié à une nouvelle procédure de consultation, les modifications apportées étant considérées comme substantielles<sup>(11)</sup>.

Au moment de rédiger cette contribution, cette procédure est toujours en cours, la nouvelle version de ce plan régional d'affectation du sol ayant à nouveau suscité de vives critiques.

### III. – LA RÉGION FLAMANDE

En Région flamande, durant les années 1998-1999, en dehors de quelques arrêtés réglementaires d'ordre technique (composition des dossiers de demande de permis ; actes et travaux de minime importance ; procédure de rappel...), c'est essentiellement l'adoption du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire qui retient l'attention. En effet, ce texte législatif est appelé à remplacer l'actuelle législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en vigueur qui,

(9) Art. 28 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, *Moniteur belge* 7 oct. 1991.

(10) Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juill. 1998 relatif à la présentation générale du projet de plan régional d'affectation du sol.

(11) Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 sept. 1999 adoptant le projet de plan régional d'affectation du sol.

pour l'essentiel, est issue de l'ancienne loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Il s'agit d'un texte important réformant en particulier la planologie et insérant le droit de préemption.

Son entrée en vigueur annoncée initialement pour le 1<sup>er</sup> octobre 1999 a été reportée suite aux changements politiques intervenus durant l'été 1999. Le nouveau gouvernement flamand a annoncé que le texte serait prochainement modifié. Ceci justifie que l'on reporte également le commentaire de cette législation.